

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования

Научный макет новой Конституции России

Для научной дискуссии и обсуждения

Москва
Научный эксперт
2011

УДК 342.41(066)

ББК 67.400.1

Н 34

Авторский коллектив:

Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Бачурина Д.В., Буянова Е.Э., Вилисов М.В., Зачесова Ю.А., Игнатенко Г.И., Киш И.Р., Колесник И.Ю., Кутловская К.Д., Лексин В.Н., Максимова О.П., Малашенко М.В., Малков С.Ю., Матюхина В.А., Мухсин-Зода Д.Х., Нетесова М.С., Пак Н.К., Сафонова Ю.А., Середкина О.А., Строганова С.М., Сулакшина А.С., Тимченко А.В., Шестопалова А.В.

Н 34 Научный макет новой Конституции России. — М.: Научный эксперт, 2011. — 456 с.

Под общей редакцией С.С. Сулакшина

ISBN 978-5-91290-127-0

В научной монографии Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования исследуется связь успешности развития страны с ее основным законом — конституцией. Показано, что устройство политической, нормативно-правовой, экономической, социальной, гуманитарной сфер жизнедеятельности страны производно от ее конституции. Выявлены особенности Конституции РФ, которые системно ответственны за проблемы, тормозящие развитие России. Введено понятие высших ценностей России как факторов, программирующих ее успешность. Предложена субстантивная и юридико-техническая методология конструирования конституции, воплощающая идентичный логико-математизированный алгоритм успешности, применимый для каждой страны. На ее основе построен полномасштабный научный макет новой Конституции России.

Для научных работников, политиков, общественных деятелей, юристов, преподавателей, аспирантов и студентов, а также всех интересующихся вопросами конституционализма.

УДК 342.41(066)

ББК 67.400.1

ISBN 978-5-91290-127-0

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2011

Содержание

| | |
|--|------------|
| Введение | 4 |
| Глава 1. Методологический подход к проектированию научного макета новой Конституции России | 7 |
| 1.1. Выбор ценностного ядра научного макета Конституции России..... | 7 |
| 1.2. Как факторное дерево успешности страны преобразуется в текст конституции: методологическое решение..... | 11 |
| 1.3. Сопоставительный анализ научного макета новой Конституции России с конституциями зарубежных стран..... | 69 |
| Глава 2. Проблемный комментарий к Конституции Российской Федерации 1993 года..... | 82 |
| Глава 3. Научный макет новой Конституции России | 257 |
| 3.1. Пояснительная записка к научному макету новой Конституции России..... | 257 |
| 3.2. Структура научного макета новой Конституции России | 275 |
| 3.3. Научный макет новой Конституции России | 284 |
| Глава 4. Перечень нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для обеспечения действия новой Конституции России | 389 |
| Заключение..... | 451 |

Введение

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования традиционно берется за самые актуальные и масштабные проблемы жизни государства и общества, страны в целом. Его подход объединяет как усилия по пониманию содержания вызова, проблемы, так и в обязательном порядке разработку предложений по решению поставленных проблем и задач. Это не только констатация «что плохо», но и ответ на вопросы «почему вы считаете, что это плохо?», «по какой причине — плохо?», а главное — предложения «что делать, как действовать».

Что это за самые актуальные проблемы? Они касаются прежде всего проблем страны в ее текущем развитии и применительно к будущему. Эти проблемы *самые актуальные* потому, что беспокоят каждого человека, каждую семью, касаются будущего следующих поколений. Они касаются основ нашей жизни, ее смысла, уверенности в будущем, планирования своей жизни.

В ряде работ Центра¹ доказано, что для человека и человеческого сообщества важны не только материальные условия жизни, но еще и устройство жизни в ее широком смысле. Каково государство? Какова экономическая и социальная система? Каковы человеческие отношения и в целом — политическая и гуманитарная система страны? От каких жизнеустроительных оснований зависит успешность государства и общества, страны в целом? Какими смыслами и ценностями живет страна? В общем случае речь, конечно, идет об основном законе страны — ее конституции. Именно в этом документе закладываются основы основ жизни страны и каждого ее гражданина.

И хотя различают конституции юридизированные, лаконичные и лапидарные, обстоятельные жизнеустроительные, — в любом случае именно конституция закладывает всю «пирамиду жизни» страны. Именно она программирует ее успешность или, напротив, неуспешность.

Российской Конституции, принятой в 1993 г., уже восемнадцать лет. Получен большой опыт жизни в условиях, определяемых ею. Даже поверхностный анализ показывает, что научная проблема эффективности конституции является весьма актуальной. Более того, имеет место фундаментальная научная проблема связи факторов успешности, задаваемых конституцией, и успеха развития страны. Этим аспектам и посвящена предлагаемая научная монография. Не все вопросы нашли в ней отражение, но главный продукт — текст научного макета новой Конституции России — представлен. Основные аргументы и методологические приемы, результировавшие в виде этого текста, также вошли в монографию. Более подробно обширнейшее исследование объемом около 4000 страниц научного текста будет представлено в готовящемся к печати издании Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

Авторы очень серьезно подошли к верификации предлагаемого интеллектуального продукта. Сопоставление велось примерно со 150 конституциями стран мира.

¹ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. Монография / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт. 2007.

Само исследование заняло около пяти лет. В научном рецензировании приняли участие известнейшие специалисты России. Их критика, советы и рекомендации привнесли существенный вклад в конечный вид научного макета новой Конституции России, который заставляет думать, дискутировать (это уже зафиксировано), и значит свою роль предлагаемая монография уже начинает выполнять.

Существенно продвинуть работу в ее завершающей стадии помогли научные рецензии, подготовленные следующими специалистами: Голик Ю.В., д.ю.н., профессор, Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина; Елизаров В.Г., советник Комитета по конституционному законодательству Совета Федерации; Ефремов А.А., к.ю.н., доцент Воронежского госуниверситета; Исаков В.Б., д.ю.н., профессор, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Кара-Мурза С.Г., д. хим. н., профессор, главный научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН; Лексин И.В., к.э.н., к.ю.н., доцент кафедры правовых основ управления факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова; Мишина Н.В., к.и.н., доцент кафедры теории государства и права Ростовского государственного университета путей сообщения; Осейчук В.И., д.ю.н., директор Высшей школы государственного и муниципального управления, профессор кафедры государственного и муниципального управления Тюменского государственного университета; Тихомиров Ю.А., д.ю.н., первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Чиркин В.Е., д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник сектора сравнительного права Института государства и права РАН; Шульженко Ю.Л., д.ю.н., профессор, заведующий сектором конституционного права, заместитель директора Института государства и права РАН; Насыров Р.В., к.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права Алтайского государственного университета; Петров А.А., к.ю.н., директор Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского»; Колесников В.И., д. техн. н., профессор, академик РАН, ректор Ростовского государственного университета путей сообщения; Чикаева Т.А., к.ф.н., доцент, Институт экономики и антикризисного управления; Заракровский Г.М., д. психол. н., профессор, заведующий отделом проблем и приоритетов социальной сферы ФГБНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт технической эстетики» Министерства образования и науки РФ; Воскресенская Н.О., к.и.н., доцент Всероссийского заочного финансово-экономического института; Борисов А.М., к.и.н., Курский государственный университет.

Чем более профессиональными и критически детализированными были рецензии, тем больший вклад они внесли в конечный вид научного макета новой Конституции России. Авторы глубоко благодарны как рецензентам, как и многим российским специалистам, корреспондентам в научных коммуникациях, участникам дискуссий и авторам многочисленных писем и обращений за их всестороннюю помощь в проведенных исследованиях, за предоставленные материалы и консультации, которые помогли сделать настоящую монографию реальностью.

Необходимо отметить, что реальное творческое участие в сложнейшей и масштабной разработке, конечно, гораздо шире, чем это указано в списке авторов.

Работа выполнена при активнейшем участии творческого коллектива Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, за что авторы выражают всем сотрудникам Центра свою безмерную благодарность.

Значимый вклад в усилия, приведшие к появлению этой монографии, внесли сотрудники Центра — Аверков В.В., Куропаткина О.В., Погорелко М.Ю.

По вопросам заказа настоящей книги и готовящегося шеститомного издания, с предложениями по реализации и распространению тиража, с творческими предложениями, материалами, а также по иным вопросам дальнейшего развития работы можно обращаться по тел.: (495) 981–57–03 (04, 09).

Сайт Центра: www.rusrand.ru.

Электронная почта: frpc@cea.ru.

Почтовый адрес: 107078 Москва, ул. Каланчевская, 15, подъезд 1, этаж 5.

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

Профессору Сулакшину С.С.

Глава 1. Методологический подход к проектированию научного макета новой Конституции России

1.1. Выбор ценностного ядра научного макета Конституции России

Конституция — это основной закон страны. Обычно она определяет правопорядок в стране и институты государственности, устанавливает построение и функции государственной власти, административно-территориальное устройство государства, вертикальные связи в государственном управлении. Все это присутствует в Конституции Российской Федерации 1993 г. Это позволяет отнести ее к номинирующему типу конституций.

Однако российская действительность ныне такова, что власть малоэффективна, коррумпирована, политически не сменяема, проявляет все признаки и угрозы монопольного загнивания и практически неконтролируема и ненаказуема.

Численность населения продолжает сокращаться, хотя перед кризисом 2008 г. было отмечено замедление этого процесса. Российское общество расслоено по доходам, десятки миллионов российских граждан проживают в бедности и нищете, и разбединение по признаку материальной обеспеченности нарастает. Различия в показателях развитости между регионами достигают десятков и даже сотен раз.

Безработица практически не снижается. Экономика все более превращается в сырьевую и зависимую от внешней среды. Суверенитет страны под вопросом. Обороноспособность, промышленность, аграрный сектор, здравоохранение, образование, наука, культура в стране неуклонно деградируют.

Почему все это так? Нет ли в ряду основных причин именно тех действующих конституционных конструкций, которые на сегодня определяют жизнь страны? Такая вероятность существует.

Другой тип конституции сущностно отличается от первого, номинирующего. Помимо установления правопорядка и институтов государственной власти, конституция может задавать основания жизнеустройства во всех сферах жизни страны. Задавать социальную, экономическую, политическую, гуманитарную модель. Предлагаемый в главе 3 научный макет новой Конституции России — именно такого, ценностного, жизнеустроительного типа.

Традиционно страна — это ее территория, народ и единое государственное управление. Как будет задано упомянутое жизнеустройство, так в определенной степени жизнь в стране и будет происходить. Если жизнеустройство в каких-то сферах жизни вообще не оговорено, не урегулировано с позиций баланса интересов всех групп общества, то всегда выигрывает сильнейший, более богатый, более статусный — социальная сбалансированность в таком случае недостижима.

И совершенно ясно, что без выбора ценностей, двигающих по жизни каждого человека, общество и государство, определить цели и направление развития страны невозможно.

В Конституции РФ высшие ценности определены. Это права и свободы человека и гражданина. И это все. Нравственность, справедливость, даже само существование России к высшим ценностям не отнесены.

Такой конституционный концепт связан с неолиберальной космополитической доктриной, навязанной стране сразу после гражданского конфликта 1993 г., после обстрела «Белого дома» из танков. Объективно определенную примиряющую роль в тот период принятие Конституции РФ сыграло.

Но спустя 20 лет перед лицом надвигающихся новых угроз существованию российской государственности пришло время переосмыслить важные обстоятельства и реалии обустройства жизни страны.

Никаких иных значимых ценностей, кроме прав и свобод человека и гражданина, в Конституции РФ нет. Права и свободы при этом не увязываются с обязанностями и ответственностью. Государству же никакой ответственности, а также обязанностей, за исключением признания и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, не предписано.

У страны не определены цели и ценностей развития. В какую сторону она движется и куда должна прийти? Что должно объединять народ и сподвигать его на свершения? Ответов нет.

Так, Конституция РФ запретила идеологию страны. А идеология включает в себя ценности, избранные обществом. Общество и страна без ценностей? Разве может такая страна быть успешной?

Конституция РФ игнорирует цивилизационную специфику русской (российской) цивилизации. Она прямо отрицает российскую государственность времен Советского Союза. Слово «русский» в ней употреблено только один раз (и только по отношению к языку). Но каждая цивилизация успешна лишь тогда, когда она настроена на воплощение своего собственного уникального рецепта успеха. Чужие рецепты тут беспомощны и даже вредны. Русского народа, по Конституции РФ, вообще не существует. Государственных (!) языков, помимо русского, в ней установлено множество¹.

Конституция РФ нацелена на единственный безусловный интерес — богатого меньшинства, поэтому имеют место безудержная приватизация, вывоз капиталов из страны, сырьевизация и архаизация экономики, фальсификация продуктов питания и лекарств, коммерциализация социальной и гуманитарной сфер. Интерес частного (и прежде всего иностранного) капитала торжествует над национальными интересами страны и ее народа. Все — от образования и здравоохранения до деятельности Центрального банка РФ — устраивается на коммерческий лад, идет на продажу, начиная с земли и активов и заканчивая «услугами государства» и ставкой рефинансирования. Государство превращается в сервисное (т. е. предоставляющее услуги за плату), а не жизнеобустраивающее.

Многое из того, что сегодня делает страну неуспешной, запрограммировано в Конституции РФ 1993 г. (подробнее см. главу 2).

Чтобы конституция не обслуживала интересы только богатого меньшинства и иностранных государств, а служила собственной стране и ее народу, она должна быть ориентирована на успех страны и ее народа. Это требование порождает спе-

¹ Имеются в виду государственные языки республик — субъектов РФ (статья 68 Конституции РФ).

циальный алгоритм построения конституции, который гарантирует, что она будет работать во имя поставленных перед ней целей. Алгоритм в настоящей работе разработан на основании логико-философской и математической теорий успешности сложной социальной системы.

Конституционное законодательство выступает не целью, а средством, инструментарием реализации соответствующих ценностных установок. Поэтому догматизация текста конституции снижает ее действенные потенциалы. Несоответствие вызовам и запросам современности делает любой закон юридически бессмысленным. Ссылки на историческую устойчивость американской Конституции при этом не всегда оправданны, поскольку она является исключением среди конституций иных иностранных государств. Как правило, конституционное законодательство довольно часто модернизируется. Из всех существующих в мире конституций 38% были приняты или существенно модернизированы уже после того, как 12 декабря 1993 г. референдум в России утвердил новую Конституцию РФ.

«Возрастное» распределение конституций зарубежных стран позволяет заметить, что российская не выглядит в достаточной степени «молодой»². Распределение в данном случае строилось с 5-летним временным интервалом от даты принятия конституций. Конституция РФ принадлежит к самой распространенной по численности «возрастной» группе конституций — 15–20 лет. Особое диспропорциональное выделение данной группы указывает, что именно входящие в нее государства должны быть объективно подвержены конституционному реформированию (рис. 1).

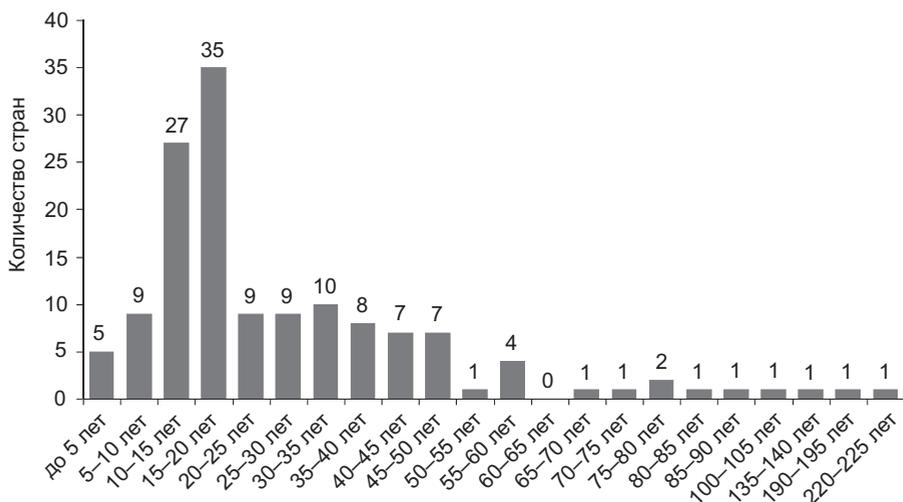


Рис. 1. «Возрастное» распределение конституций в странах мира

За 15–20 лет сменяется поколение. Соответственно, происходит определенная модификация ценностей. Должно ли конституционное законодательство реагировать на такие аксиологические инверсии? С одной стороны, базовые национальные

² Саидов А.Х. Национальные парламенты мира. М., 2005. С. 666–672.

ценности, составляющие фундаментальную основу цивилизационного бытия, не могут пересматриваться при каждом новом поколении граждан. Но с другой — не должна иметь место и конституционная законсервированность, препятствующая историческому развитию народа, в том числе его ценностной рефлексии. Это задача оптимизации примирения традиционного и модернизационного компонентов национальной жизни на уровне конституционного законодательства. В редком случае при «мудрой» конституции последняя может иметь длительный срок действия. Но современная Конституция РФ к такому типу явно не относится.

В 1990-е гг. советский правовой нигилизм часто иллюстрировался историческими примерами пересмотра Основного закона — «ленинская конституция», «сталинская конституция», «брежневская конституция». Едва не состоялась «хрущевская конституция». Но достаточно обратиться к мировому опыту, включая опыт западных государств, чтобы убедиться, что конституционное реформирование является событием тривиальным. Никто ведь не будет говорить о правовом нигилизме испанцев на том основании, что Конституция Испании менялась 11 раз, не считая вносимых в нее поправок. Для Франции ныне действующая Конституция и вовсе пятнадцатая по счету.

Осуществляя законодательную модернизацию, государства решают возникшие управленческие задачи, вырабатывают адаптивную модель соотношения основного закона с изменившейся исторической реальностью. На рис. 2 отражена общая для Европы высокая динамика конституционных реорганизаций. Для стран третьего мира замены конституций осуществляются в целом с той же периодичностью³. Таким образом, если замена существующей Конституции РФ диагностируется как назревшая необходимость, доводы о противопоказанности такого шага, не будучи в достаточной степени аргументированными, не должны служить непреодолимым препятствием при принятии соответствующего политического решения.

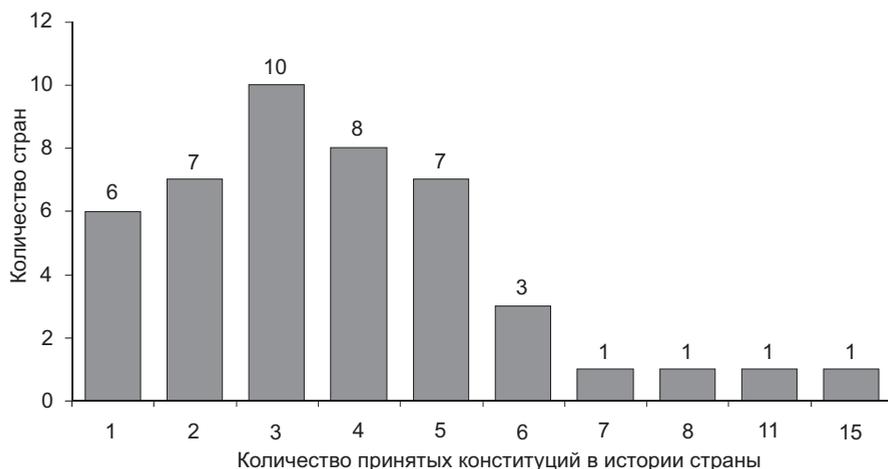


Рис. 2. Количество актов принятия (замены) конституций в странах Европы

³ Саидов А.Х. Национальные парламенты мира.

Идея пересмотра Конституции РФ актуализируется в российском политическом дискурсе с устойчивой периодичностью. Некоторые исследователи говорят об особых, исторически проявляемых конституционных циклах России⁴.

Прослеживается историческая ритмика, начиная с Кондиций, предъявленных в 1730 г. Анне Иоанновне. Длительность «конституционного цикла» в России варьирует в диапазоне от 13 до 26 лет. Следовательно, средняя продолжительность цикла повторяемой конституционной активности составляет 19 лет. Имея в распоряжении данную величину, можно прогнозировать, что в 2012 г. наступает период ожидания россиянами изменений Конституции РФ или, что более вероятно, принятия новой Конституции России (рис. 3).

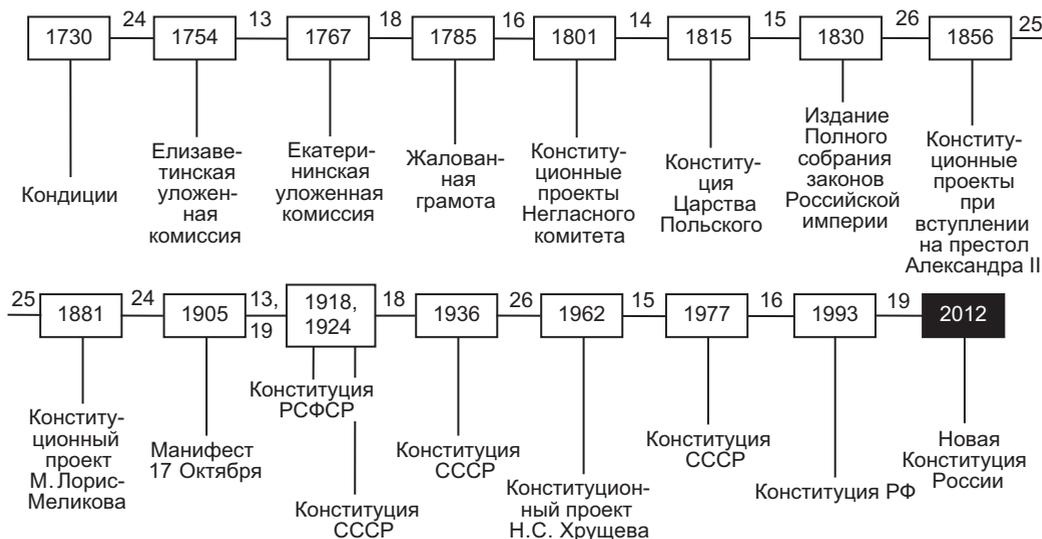


Рис. 3. Конституционные циклы в истории России

Но конституция — это не предмет вольного проектирования и вкусового предпочтения. Основной закон страны должен выражать базовые принципы цивилизационного бытия народа, его высшие ценностные ориентиры.

1.2. Как факторное дерево успешности страны преобразуется в текст конституции: методологическое решение

При разработке научного макета новой Конституции России авторы исходили из концепта ценностного государственного управления, нравственного государства, сочетания прав и обязанностей человека и гражданина, полномочий и обязанностей государственных органов, а также подконтрольности государственной власти и ответственности ее перед народом, что подразумевает гарантии истинного народовластия, а не демократию по западному образцу.

⁴ Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М., 2005.

В настоящей работе предложен подход к достижению успешности государственного управления, построению системы власти и ее действий, который гарантирует движение к публично поставленным властью целям развития страны. Сами цели развития вытекают не из корыстных предпочтений кого бы то ни было. И не из зарубежных предписаний, а из ценностей, государственных интересов и безопасности самой России и ее народа.

Методология основывается на принципе баланса интересов и достижении всеобщего блага, не отрицая, а приветствуя частное предпринимательство, частную собственность, в определенной степени снимая остроту противостояния между трудом и капиталом, балансируя личные и общественные интересы.

Научный макет новой Конституции России сконструирован для программирования успеха страны. Само понятие успеха не является тривиальным. Неолиберальная риторика, в поле которой построена Конституция РФ 1993 г., по данному вопросу указывает только на «конкурентоспособность страны». Как будто страна — это коммерческая организация, которая на каких-то рынках с кем-то конкурирует.

На самом деле у страны (государства в широком смысле) есть неотъемлемые функции или миссия. Это безопасность и устойчивость развития, включая демографическое, мировоззренческая осмысленность жизни и уровень благосостояния ее населения, народосбережение, занятость, здоровье, психологический комфорт, уверенность в будущем. И эти функции далеки от установок государства «сервисного типа».

Что именно программирует, дает установку, конструкторский чертеж для жизнеустройства страны? Конечно, ее конституция. Но как вычислить факторы успеха страны? Что выступает мерилем ее успеха, функцией цели, критерием развития и самым важным, самым интегративным для масштабов всей страны в целом, во всей ее невообразимой сложности устройства, контролируемым параметром развития? Это ее жизнеспособность. Если страна как живой организм утрачивает жизнеспособность, она умирает. Государство распадается, что оборачивается бедствиями для его народа.

В настоящей работе Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования коэффициент жизнеспособности страны был вычислен (рис. 4).

Очевидно, что и в 1917 г., и в 1991 г. Российское государство распалось, жизнеспособность страны стремилась к нулю, указывая на реальный порог безопасности государства.

Каковы тренды жизнеспособности России сегодня, в условиях действия Конституции РФ, программирующей развитие страны? Посмотрим на рис. 5.

Достаточно очевидна динамика стагнации и деградации страны в виде той ее модели, которая с 1993 г. задана Конституцией РФ. Радикализация конституционной неолиберальной космополитической доктрины в последнее время явно ориентирует страну на движение к кризису и, возможно, распаду. Происходит это потому, что государственно-управленческая стратегия исходит из ошибочных посылок, несовместимых с факторами успеха страны.

Как работает этот механизм неуспеха? Государство управляет десятками жизненно важных параметров развития. Оно выбирает их, прогнозирует их и управляет ими в количественном и качественном виде.

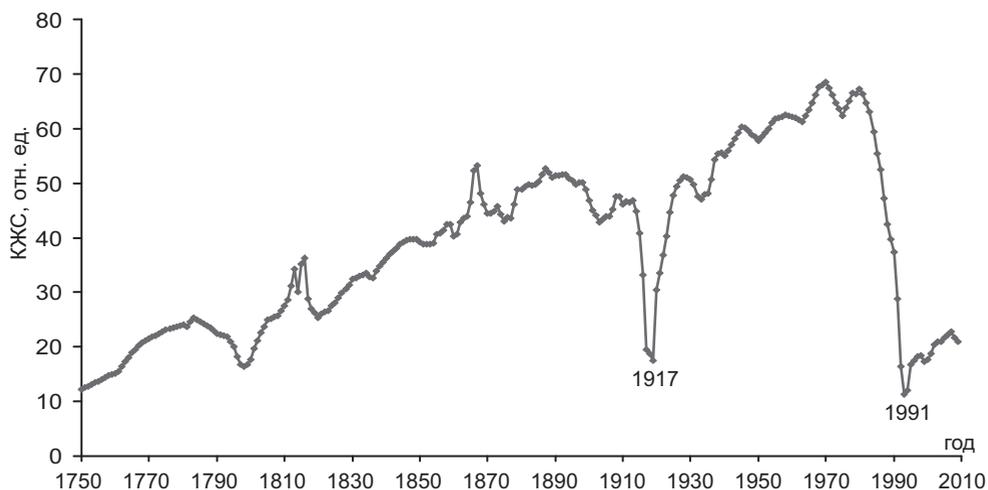


Рис. 4. Исторический ход жизнеспособности Российского государства



Рис. 5. Жизнеспособность России в современном историческом периоде

Таким параметром является, например, коэффициент монетизации экономики. Результаты управления этим параметром — изъятие из экономики России около 3 трлн долл. денежных средств. Доля государственной собственности в структуре всей собственности страны уже ниже, чем в странах с рыночной экономикой. Доля оплаты труда в ВВП страны занижена в 2–2,5 раза. Доля госрасходов в ВВП страны ниже, чем в США. Доля инвестиций в ВВП в России в 2,5 раза ниже, чем в Китае. Прогрессия подоходного налога в России вообще отсутствует. Отношение экспор-

та к импорту в России в 2–3 раза больше, чем необходимо по балансу материальных трансграничных переносов, что противоречит национальным интересам. Таких количественных примеров очень много.

Государство устанавливает полуколичественные параметры развития (например, степень политической свободы, которая в России характеризуется наличием партийных суррогатов, криминализованных лоббистских структур, отсутствием активно действующих профсоюзов), которые влияют на эффективность государственной власти. Степень реальной независимости СМИ также зависит от воли государства. В России они либо подчинены административному контролю, либо приватизированы и служат узкокорпоративным интересам, но принципиально не контролируются с точки зрения защиты нравственности населения страны.

Государство устанавливает качественные порядки, например, охраняя или нет (как в современной России) нравственность. То есть вводя или не вводя запреты на распространение в СМИ порнографии, сцен насилия и жестокости, асоциального поведения, управляя Интернетом или принципиально от этого самоустраиваясь (85% ресурсов в Интернете — безнравственны и просто криминальны с точки зрения незаконных и деструктивных призывов).

Все, что перечислено (а это лишь малая часть), и есть потенциалы (или факторы-потенциалы) развития страны. Общество и государство могут управлять ими. Но каким именно образом — это вытекает из сделанного обществом и государством выбора. А делают выбор они, исходя из основного закона страны и всего вытекающего из него законодательства. Таким образом, становится понятна взаимосвязь конституции страны и успеха ее развития. Конституция развитие страны программирует. На рис. 6 эта связь проиллюстрирована схематически.

Как узнать, вычислить, отобрать оптимальные для успеха страны значения факторов-потенциалов, чтобы «настроить» в государственном управлении и общественном строительстве их значения на максимальный успех?

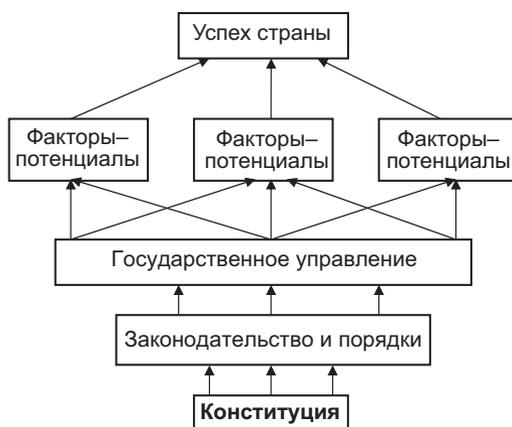


Рис. 6. Связь успеха страны с ее факторами-потенциалами, государственным управлением и законами, формирующими выбор жизнеустройства страны.

Основной закон — конституция

Можно пользоваться политическим доктринерством, если не демагогией, в виде каких-то идеологем — либерализма, консерватизма, социализма, дирижизма — каких угодно.

Но наиболее эффективно обратиться к опыту самой страны, а не к доктринам. К ее бесспорному историческому опыту, который показывает, при каких значениях факторов-потенциалов страна переживала подъем, при каких — упадок. Например, такой факт, повторяющийся на протяжении всей истории: в периоды отказа от собственной цивилизационной русской российской идентичности страна погружалась в состояние системного кризиса.

На рис. 7 показано, что в истории периодам успеха страны соответствовали вполне определенные значения факторов-потенциалов развития. Периодам провалов, распадов, несчастий и потерь также соответствуют вполне определенные значения факторов-потенциалов.

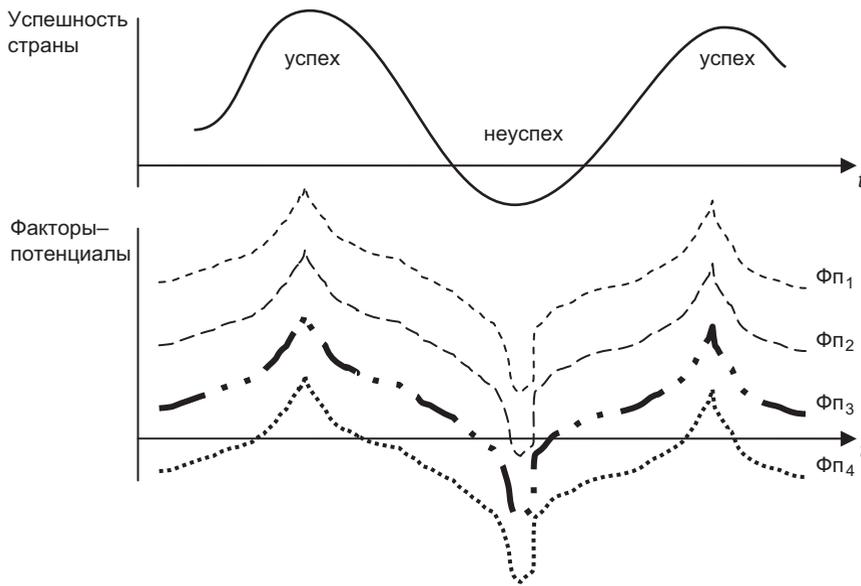


Рис. 7. Факторы-потенциалы и успешность страны (Фп — фактор-потенциал)

И совершенно очевидно, что нужно использовать положительный опыт, а не наоборот!

Конечно, рецепты современной успешности страны берутся не только из тысячелетнего прошлого. Они «вычисляются» по описанному алгоритму, в том числе и из современного опыта ее достижений и поражений. Помогают это сделать достаточно строгие математические методы. Однако в своей основе профиль факторов успешности страны выковывается многие столетия.

Из вышесказанного очевиден вывод, что если заложить в модель государства (страны) тот его облик, который складывается под влиянием таких значений

факторов-потенциалов, которые ведут к успеху, то успех обязательно будет достигнут! И напротив, если конституция и все функции и миссии страны основаны на факторах, значения которых настроены на неуспех, — то неуспех будет неизбежен, как это и имеет место в современной России.

Деградация России и ее движение в геополитическое небытие программируются избранной моделью политического, экономического, социального устройства, заданной в Конституции РФ, и вырабатывающейся в соответствии с ней практикой.

Факторы-потенциалы описывают основные системы страны, ее ценностный выбор, который формирует мировоззрение и мотивирует поведение и деятельность общества — от внутрисемейных отношений до трудовых и ратных. Они описывают институты образования, воспитания, науки, здравоохранения, культуры, обороны, средств массовой коммуникации и др.

В самом концентрированном, исходном виде практически все факторы воплощаются в виде ключевых ценностей. В научном макете новой Конституции России потому и реализован специальный институт «высших ценностей России», из которого вытекает все построение государства и его жизнеустройство. Под высшими ценностями России понимаются наиболее важные для жизнеспособности России качества и характеристики Народа России, территории России и государственной власти и управления в России, закрепленные в научном макете.

Жизнеустройство страны требует конкретного выбора ценностных оснований его построения, который и был сделан. Каков этот выбор?

Это нравственность, это обязанности и ответственность человека и власти наряду с правами, свободами и полномочиями. Это достоинство, права и свободы всех граждан, а не только богатых. Это социальная и территориальная справедливость. Это истинное народное самоуправление. Это истинный государственный суверенитет. Это цивилизационная идентичность русской (российской) государственности как ключ к успеху. Это принцип, согласно которому природные ресурсы принадлежат и служат всей стране и ее народу, а не тем, кто «подсуетился» во время хоть и узаконенного, но весьма сомнительного дележа национального достояния. Это направленные на социальную справедливость принципы экономической деятельности, отношений собственности.

Нет ни одного важнейшего вопроса жизнедеятельности страны, по которому не было бы прозрачного, обоснованного и настроенного на общий ее успех и успех ее народа решения в виде соответствующих конституционных норм. Сами нормы рождались именно в такой взаимосвязи. Из вышеизложенного становится ясно, что факторы успешности развития страны в наиболее общем и системообразующем виде представлены как высшие ценности России. Если новая конституция конструируется как алгоритм успешности, то практически весь ее текст должен быть как бы нанизан на управленческие и деятельностные «шлейфы», управленческие пирамиды, порождаемые высшими ценностями. Так новая Конституция России и построена. На рис. 8 показана условная схема описанного алгоритма построения текста новой Конституции. В приведенной ниже табл. 1 отражена взаимосвязь высших ценностей России с конкретными положениями текста научного макета новой Конституции России.

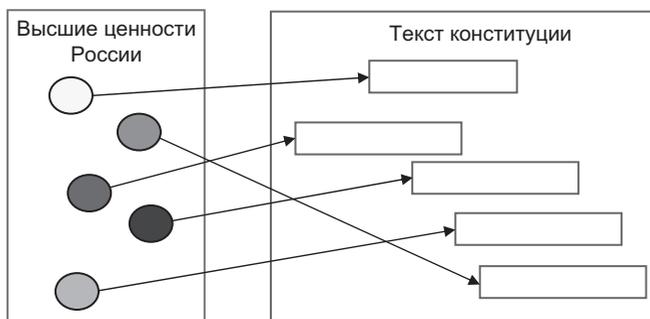


Рис. 8. Построение текста новой Конституции на основе высших ценностей России

Таблица 1

**Высшие ценности России как образующее начало научного макета
новой Конституции России
(Высшие ценности России и их адресация в тексте научного макета)**

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|--|
| 1) Единство | <p>Преамбула Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, объявляя абсолютной высшей ценностью преемствующую в веках и поколениях на единой российской священной земле нашу общую Родину Россию, ... будучи убежденными в том, что источниками счастья человека, блага и благополучия всех и каждого являются ... единство, ... утверждая нерушимое единство, ... являясь равными в правах и осознавая свои обязанности по отношению к общей и единой России ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 23. Долг и обязанности гражданина 1. Поддержание и защита государственного суверенитета, единства, неделимости и территориальной целостности России является обязанностью гражданина России.</p> <p>Статья 32. Гражданство России 1. Гражданство России является единым и равным независимо от оснований приобретения и места проживания. Введение гражданства субъекта России не допускается.</p> <p>Статья 48. Народостроительство и национальные отношения в России 1. Народ России един и формируется на основе русского народа и всех братских российских народов. 2. Народ России имеет единую Родину, единое государство, единые высшие ценности России, общий язык — русский, единую историю, единую культуру, единое отношение к свободе вероисповедания. Государство укрепляет народное единство через образование, воспитание, культуру, пропаганду, средства массовой коммуникации.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|--|
| | <p>Статья 56. Общество в России 2. основополагающими принципами построения и развития российского общества являются: б) единство в разнообразии.</p> <p>Статья 58. Государство и общество 2. Государство способствует развитию общественного согласия и единства, признавая разнообразие и укрепляя взаимное доверие и уважение.</p> <p>Статья 100. Единство экономического пространства 1. Федеральные государственные органы обеспечивают единство экономического пространства, свободное перемещение трудовых ресурсов, не запрещенных к обороту товаров и услуг, финансовых средств на территории России. 2. Ограничения перемещения трудовых ресурсов, товаров и услуг, финансовых средств могут вводиться в соответствии с федеральным законом в случае необходимости обеспечения безопасности России.</p> <p>Статья 124. Россия — федеративное государство 3. Федеративное устройство России основано на ее территориальной целостности, неделимости государственного суверенитета, единстве системы государственной власти и законодательства России, на единственности государственного языка.</p> <p>Статья 130. Единство государственной власти в России 1. Федеральные законодательные органы, законодательные органы субъектов России и местные законодательные органы образуют единую систему законодательной власти в России, объединенную механизмами взаимного информирования, координации, согласования процедур разработки и контроля реализации решений. 2. Федеральные исполнительные органы, исполнительные органы субъектов России и местные исполнительные органы образуют единую систему исполнительной власти в России, объединенную механизмами реализации высших ценностей России и целей России, взаимного информирования и координации, согласования процедур разработки и контроля реализации решений. 3. Суды общей юрисдикции России, арбитражные и иные специализированные федеральные суды и суды субъектов России, мировые суды образуют единую систему судебной власти. 4. Контрольно-надзорная власть в России осуществляется прокуратурой России, Счетной палатой России и контрольно-счетными органами субъектов России и муниципальных образований.</p> <p>Статья 131. Языки в России 1. Единственным государственным языком, языком делопроизводства и документооборота на всей территории России является русский язык. Алфавит — русская кириллица. 2. Языком образования, науки, средств массовой коммуникации, наружной рекламы на всей территории России является русский язык. 3. Государство осуществляет поддержку и охрану русского языка.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|------------------------------------|---|
| | <p>4. Каждый вправе в общении, дополнительном образовании, воспитании и творчестве использовать родной язык. В средствах массовой коммуникации и наружной рекламе наряду с русским допускается использование родного языка в соответствии с федеральным законом. Государство гарантирует каждому право на сохранение родного языка, обеспечивает условия для его изучения и развития.</p> <p>Статья 136. Сфера ответственности России на федеральном уровне</p> <p>1. Россия в лице федеральных государственных органов и их должностных лиц ответственна за:</p> <p>и) установление основ правовой системы России;</p> <p>к) федеративное устройство, установление системы федеральных законодательных, исполнительных, контрольно-надзорных, судебных и иных органов, порядка их организации и деятельности; установление основ государственной власти на уровне субъектов России и основ государственной власти на уровне муниципальных образований; формирование федеральных государственных органов.</p> <p>Статья 215. Вооруженные силы России</p> <p>1. Вооруженные силы России предназначены для ... поддержания и защиты ... единства ... России</p> |
| <i>Неделимость</i> | <p>Статья 23. Долг и обязанности гражданина</p> <p>1. Поддержание и защита государственного суверенитета, единства, неделимости и территориальной целостности России является обязанностью гражданина России.</p> <p>Статья 124. Россия — федеративное государство</p> <p>3. Федеративное устройство России основано на ее территориальной целостности, неделимости государственного суверенитета, единстве системы государственной власти и законодательства России, на ответственности государственного языка.</p> <p>Статья 113. Целостность и неприкосновенность территории России</p> <p>1. Россия обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории всеми способами, не противоречащими признанным Россией международным нормам, в том числе путем применения военной силы</p> |
| <i>Территориальная целостность</i> | <p>Преамбула</p> <p>Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... утверждая ... территориальную целостность ... Российского государства ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 23. Долг и обязанности гражданина</p> <p>1. Поддержание и защита государственного суверенитета, единства, неделимости и территориальной целостности России является обязанностью гражданина России.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>Статья 113. Целостность и неприкосновенность территории России</p> <p>1. Россия обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории всеми способами, не противоречащими признанным Россией международным нормам, в том числе путем применения военной силы.</p> <p>2. Любые международные договоры, приводящие к сокращению территории России, нарушению ее юрисдикции на континентальном шельфе и в ее исключительной экономической зоне, признанию иностранных или отказу от собственных законных и обоснованных территориальных претензий, подлежат ратификации исключительно в форме принятия решения на референдуме России.</p> <p>3. Подписание указанных в части 2 настоящей статьи международных договоров без проведения референдума России может служить предметом парламентского расследования, а также основанием для инициирования процедуры отрешения Президента России от должности в случае, если реализация договора угрожает безопасности и обороноспособности России.</p> <p>Статья 114. Геополитическое соседство</p> <p>2. В случае если интересы других государств противоречат реализации высших ценностей России, Россия предпринимает все возможные меры для урегулирования возникших противоречий переговорным путем, за исключением случаев, когда использование такого способа урегулирования противоречий создает угрозу для ее безопасности и территориальной целостности.</p> <p>Статья 117. Региональное развитие</p> <p>3. Целями государственной региональной политики России являются нормативно-правовое, административное и ресурсное обеспечение ... территориальной целостности России.</p> <p>Статья 124. Россия — федеративное государство</p> <p>3. Федеративное устройство России основано на ее территориальной целостности.</p> <p>Статья 126. Россия — светское и веротерпимое государство</p> <p>3. Запрещается создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых угрожают безопасности государства, направлены на нарушение территориальной целостности России.</p> <p>Статья 136. Сфера ответственности России на федеральном уровне</p> <p>1. Россия в лице федеральных государственных органов и их должностных лиц ответственна за:</p> <p>а) обеспечение ... территориальной целостности России.</p> <p>Статья 142. Делегирование полномочий</p> <p>2. Не подлежит передаче на уровень субъектов России осуществление полномочий в случаях, когда это угрожает:</p> <p>б) ...территориальной целостности России.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|------------------------------------|--|
| | <p>Статья 157. Присяга Президента России 1. При вступлении в должность Президент России приносит присягу в одном из следующих вариантов: а) «Клянусь и обязуюсь перед Народом России, Богом и собственной совестью при осуществлении полномочий Президента России ... обеспечивать ... территориальную целостность России...»; б) «Клянусь и обязуюсь перед Народом России и собственной совестью при осуществлении полномочий Президента России ... обеспечивать ... территориальную целостность России...».</p> <p>Статья 174. Ответственность Правительства России Правительство России несет ответственность за: в) обеспечение ... территориальной целостности России.</p> <p>Статья 212. Принципы и цели внешней политики России 7. Для субъектов России участие в международных отношениях ограничивается, если это создает угрозу безопасности и территориальной целостности России.</p> <p>Статья 215. Вооруженные силы России 1. Вооруженные силы России предназначены для ... поддержания и защиты ... территориальной целостности России.</p> <p>Статья 220. Политическая соревновательность 2. Запрещается создание и деятельность политических партий, других общественных объединений, цели и действия которых угрожают безопасности государства, направлены на ... нарушение территориальной целостности России</p> |
| Государственный суверенитет России | <p>Преамбула Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... утверждая ... суверенитет и независимость Российского государства ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 13. Государственный суверенитет 1. Россия обеспечивает государственный суверенитет всеми имеющимися в ее распоряжении государственными ресурсами. 2. Государственный суверенитет распространяется на материальные и нематериальные объекты, человеческую деятельность и ее результаты на всей территории России. Государство обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России в порядке, определяемом федеральным законом и признанными Россией нормами международного права. 3. Государственные органы и их должностные лица независимы в реализации предусмотренных законодательством России полномочий от любых иных органов, физических и юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>4. Действия, направленные на насильственный захват или незаконное насильственное удержание государственной власти, незаконное избрание или назначение на государственную должность, присвоение полномочий государственных органов или их должностных лиц преследуются в соответствии с федеральным конституционным законом.</p> <p>Статья 23. Долг и обязанности гражданина</p> <p>1. Поддержание и защита государственного суверенитета, единства, неделимости и территориальной целостности России является обязанностью гражданина России.</p> <p>Статья 98. Основания государственного регулирования экономической деятельности</p> <p>8. Экономическая деятельность иностранных граждан, иностранных юридических лиц и иностранных государств на территории России осуществляется в порядке, установленном федеральным законом, и не должна наносить ущерб государственному суверенитету и экономическим интересам России, природной среде и культуре России, ее гражданам.</p> <p>Статья 124. Россия — федеративное государство</p> <p>3. Федеративное устройство России основано на ... неделимости государственного суверенитета.</p> <p>Статья 136. Сфера ответственности России на федеральном уровне</p> <p>1. Россия в лице федеральных государственных органов и их должностных лиц ответственна за:</p> <p>а) обеспечение государственного суверенитета.</p> <p>Статья 142. Делегирование полномочий</p> <p>2. Не подлежит передаче на уровень субъектов России осуществление полномочий в случаях, когда это угрожает: ...</p> <p>б) государственному суверенитету.</p> <p>Статья 157. Присяга Президента России</p> <p>1. При вступлении в должность Президент России приносит присягу в одном из следующих вариантов:</p> <p>а) «Клянусь и обязуюсь перед Народом России, Богом и собственной совестью при осуществлении полномочий Президента России ... обеспечивать государственный суверенитет...»;</p> <p>б) «Клянусь и обязуюсь перед Народом России и собственной совестью при осуществлении полномочий Президента России ... обеспечивать государственный суверенитет...».</p> <p>Статья 174. Ответственность Правительства России</p> <p>Правительство России несет ответственность за:</p> <p>в) обеспечение государственного суверенитета.</p> <p>Статья 204. Основы финансовой системы России</p> <p>1. Финансовая система России является основой для осуществления экономической деятельности физическими и юридическими лицами, обеспечения государственного суверенитета, безопасности и развития России.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|---|---|
| | <p>7. Запрещается заключение любых международных договоров, ограничивающих государственный суверенитет России в отношении ее финансовой системы.</p> <p>Статья 212. Принципы и цели внешней политики России</p> <p>7. Для субъектов России участие в международных отношениях ограничивается, если это создает угрозу безопасности и территориальной целостности России.</p> <p>Статья 215. Вооруженные силы России</p> <p>1. Вооруженные силы России предназначены для обороны страны от вероятной и осуществляемой внешней военной агрессии, поддержания и защиты государственного суверенитета</p> |
| <p>2) Ответственность России за судьбы мира и человечества</p> | <p>Преамбула</p> <p>Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... осознавая ... свою ответственность за судьбы мира и человечества ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 52. Политика России в отношении русского (российского) мира за рубежом</p> <p>1. Россия считает Русский (российский) мир за рубежом сферой своей ответственности и цивилизационным приоритетом внешней политики, признавая, что некоторые бывшие граждане России (подданные) покинули ее пределы вынужденно, по политическим и идеологическим причинам.</p> <p>Статья 66. Нематериальная и средовая защищенность</p> <p>10. Народ России и каждый человек имеет право на мир без войны. Обеспечение права на мир и содействие его осуществлению являются обязанностью государства.</p> <p>Статья 114. Геополитическое соседство</p> <p>1. Россия уважает государственный суверенитет и интересы признанных Россией в установленном порядке государств.</p> <p>2. В случае, если интересы других государств противоречат реализации высших ценностей России, Россия предпринимает все возможные меры для урегулирования возникших противоречий переговорным путем, за исключением случаев, когда использование такого способа урегулирования противоречий создает угрозу для ее безопасности и территориальной целостности.</p> <p>3. Россия исходит из принципа добрососедства в отношениях с государствами, имеющими с ней общую сухопутную и (или) морскую границу, если это не противоречит интересам России.</p> <p>4. Государство уделяет особое внимание обстановке в зонах интересов России в мире, включающих союзные и дружественные России государства, регионы расположения международных морских и воздушных транспортных путей, связанных с российской транспортной инфраструктурой, Арктику, Антарктиду и иные регионы, значимые для обеспечения безопасности России.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|---|---|
| | <p>Статья 123. Мировая ответственность России за природные ресурсы</p> <p>1. Россия осознает мировое значение принадлежащих ей природных ресурсов: земли, недр, воды, воздуха, растительного и животного мира.</p> <p>2. Россия ожидает от соседних и иных иностранных государств ответственного подхода к использованию общих природных ресурсов. Государство вправе в соответствии с нормами международного права требовать компенсации в случае нанесения ущерба природным ресурсам России другими государствами.</p> <p>Статья 212. Принципы и цели внешней политики России</p> <p>1. Россия проводит внешнюю политику исходя из своей цивилизационной роли в мире и своих государственных интересов.</p> <p>2. Во внешней политике Россия поддерживает общепланетарный мир и безопасность, справедливость, милосердие, нравственность, уважает суверенитет и равноправие государств, территориальную целостность государств и нерушимость границ, добросовестно соблюдает международные договоры, поддерживает неприменение силы и мирное урегулирование разногласий, невмешательство во внутренние дела, добрососедские отношения с сопредельными государствами, защищает свой международный авторитет, сотрудничает с другими государствами.</p> <p>3. Во внешней политике Россия стремится к достижению баланса общепланетарных и государственных интересов.</p> <p>4. Цели внешней политики России должны соответствовать целям России.</p> <p>Статья 213. Цивилизационные ориентиры во внешней политике</p> <p>1. Россия как государство русской (российской) цивилизации содействует диалогу и сближению всех цивилизаций и культур мира.</p> <p>2. Россия развивает и укрепляет дружбу, сотрудничество и интеграцию с государствами, народами, конфессиями, исторически связанными с русской (российской) цивилизацией</p> |
| <p>3) Всеобщее благо, общественное благо, благо всех законных социальных групп и благо каждого человека в их гармоничном сочетании</p> | <p>Преамбула</p> <p>Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... будучи убежденными в том, что источниками счастья человека, блага и благополучия всех и каждого являются труд, свобода и ответственность, совесть и нравственность, любовь и товарищество, справедливость и единство, семья, считая основополагающими для себя заботу всех о благе каждого и заботу каждого о благе всех ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 21. Долг и обязанности человека</p> <p>2. Каждый человек обязан уважать права и свободы, законные интересы других лиц и не нарушать их.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|--|
| | <p>Статья 27. Свобода человека 2. Каждый человек несет моральную ответственность за свои действия (бездействие) перед обществом и юридическую ответственность перед государством.</p> <p>Статья 29. Ограничения прав и свобод человека и гражданина 1. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом и только в той мере, в какой это предусмотрено Конституцией России и необходимо в целях реализации высших ценностей России, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты прав и законных интересов других лиц.</p> <p>Статья 35. Права меньшинств 1. Государство уважает права и законные интересы политических, социальных, национальных, культурных, религиозных, языковых меньшинств, инвалидов и защищает их от дискриминации.</p> <p>Статья 39. Группы интересов 1. Каждый человек, объединение граждан, юридическое лицо имеют право объединяться в группы интересов и вырабатывать собственную идеологию.</p> <p>Статья 55. Взаимодействие народного самоуправления и государственных органов 2. Государственные органы в своей деятельности учитывают интересы групп народного самоуправления независимо от их организационных форм и прав юридических лиц.</p> <p>Статья 56. Общество в России 3. Общество формирует представления об общественных ценностях на основании высших ценностей России, развивает и распространяет их, требует от государства их реализации. 4. Представительство и защиту общественных интересов осуществляют объединения граждан, средства массовой коммуникации.</p> <p>Статья 58. Государство и общество 4. Государственная политика направлена на обеспечение общего блага и должна отвечать общественным интересам.</p> <p>Статья 59. Достижение социальной справедливости 2. Социальная справедливость обеспечивается: знанием, учетом, уважением и стремлением к реализации интересов каждого человека, группы интересов, а также достижением баланса конфликтующих интересов. 3. Достижение социальной справедливости обеспечивает взаимоприемлемую для человека, общества и государства сбалансированность ожидаемого человеком от общества и государства и воздаваемого обществом и государством, а также требуемого обществом и государством от человека и отдаваемого им. 5. Достижение социальной справедливости в России устремлено к максимальной и равной для всех лиц степени сбалансированности ожидаемого и воздаваемого им, требуемого и отдаваемого ими.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>Статья 60. Основания достижения социальной справедливости</p> <p>2. В условиях ограниченности ресурсов и конфликта интересов всеобщее благо обеспечивается достижением баланса общественного блага, блага групп интересов и блага каждого человека.</p> <p>3. В условиях ограниченности ресурсов и конфликта интересов общественное благо обеспечивается достижением баланса блага групп интересов и блага каждого человека.</p> <p>4. В условиях ограниченности ресурсов и конфликта интересов благо группы интересов обеспечивается достижением баланса блага каждого человека этой группы.</p> <p>Статья 64. Преодоление несправедливости, горя, беды</p> <p>1. Каждый человек, объединения граждан, юридические лица вправе, наблюдая несправедливость, требовать от государства, общества, групп интересов и каждого человека восстановления справедливости в порядке, установленном федеральным законом.</p> <p>2. Государство обеспечивает реализацию каждым человеком права на обращение в государственные органы о беде, горе, несправедливости, содействует их преодолению и стимулирует деятельность соответствующих общественных объединений.</p> <p>Статья 98. Основания государственного регулирования экономической деятельности</p> <p>1. Основными принципами государственного регулирования экономической деятельности в России являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> б) приоритет общественного интереса при осуществлении экономической деятельности над личным интересом; ж) стимулирование роста величины добавочной стоимости и ограничение прибыльности в общественных интересах; з) баланс государственных интересов и интересов хозяйствующих субъектов; к) приоритетное развитие российских хозяйствующих субъектов и локализация капиталов, ресурсов на территории России. <p>3. Основу государственного регулирования экономической деятельности, отвечающего всеобщему благу и интересам Народа России, экономического развития страны составляет совокупность цивилизационно-идентичных экономических факторов успешности России и иных факторов.</p> <p>5. Реализация Доктрины экономического развития России осуществляется путем применения мер государственного воздействия в форме инвестиционного, налогового, финансового, таможенного, тарифного, антимонопольного и иного регулирования, стимулирующего необходимое поведение хозяйствующих субъектов, а также путем установления ответственности хозяйствующих субъектов за ненадлежащее поведение. Государство поддерживает любые формы самоорганизации хозяйствующих субъектов, направленные на формирование культуры и этики экономической деятельности, развитие предпринимательской инициативы и конкуренции в целях достижения общественного блага.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>8. Экономическая деятельность иностранных граждан, иностранных юридических лиц и иностранных государств на территории России осуществляется в порядке, установленном федеральным законом, и не должна наносить ущерб государственному суверенитету и экономическим интересам России, природной среде и культуре России, ее гражданам.</p> <p>Статья 101. Конкуренция и естественные монополии</p> <p>3. Для достижения общественного блага государство создает естественные монополии, находящиеся в исключительной государственной собственности. Деятельность естественных монополий регулируется государством на основе принципов баланса интересов и равенства всех хозяйствующих субъектов и потребителей.</p> <p>Статья 105. Формы собственности и право собственности</p> <p>4. ...К государственной собственности относятся объекты, признанные достоянием Народа России, а также иные материальные и нематериальные объекты, владение, пользование и распоряжение которыми осуществляется преимущественно в целях достижения всеобщего блага и социальная эффективность использования которых при нахождении в иных формах собственности была бы существенно ниже.</p> <p>6. Частная собственность обеспечивает гарантии и материальные основы реализации прав и исполнения обязанностей человека и гражданина, хозяйствующих субъектов. Правомочия собственности осуществляются свободно, если это не наносит ущерба государственным и общественным интересам и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.</p> <p>Статья 106. Достояние Народа России</p> <p>2. Достояние Народа России находится в исключительной федеральной собственности. Доходы от использования достояния Народа России зачисляются в федеральный бюджет и государственные фонды общественного потребления и используются в интересах всего Народа России в соответствии с целями России в порядке, установленном федеральным конституционным законом.</p> <p>Статья 108. Собственность на природные ресурсы, не относящиеся к жизненно важным</p> <p>2. Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, не относящимися к жизненно важным, осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.</p> <p>Статья 111. Приватизация и национализация</p> <p>1. Приватизация и национализация осуществляются в соответствии с высшими ценностями России и целями России на основе баланса государственных, общественных и личных интересов.</p> <p>2. Государство регулирует отношение совокупного объема государственной собственности к совокупному объему негосударственной собственности в интересах Народа России.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>Статья 114. Геополитическое соседство</p> <p>1. Россия уважает государственный суверенитет и интересы признанных Россией в установленном порядке государств.</p> <p>2. В случае если интересы других государств противоречат реализации высших ценностей России, Россия предпринимает все возможные меры для урегулирования возникших противоречий переговорным путем, за исключением случаев, когда использование такого способа урегулирования противоречий создает угрозу для ее безопасности и территориальной целостности.</p> <p>Статья 117. Региональное развитие</p> <p>3. Целями государственной региональной политики России являются нормативно-правовое, административное и ресурсное обеспечение геополитических интересов и территориальной целостности России, сбалансированное функционирование и развитие субъектов России в социальной и экономической сферах, сбалансированная заселенность территории России, согласование государственных интересов, программ и проектов всех уровней, реализуемых на территориях субъектов России.</p> <p>Статья 118. Территориальное развитие</p> <p>1. Субъекты России обеспечивают сбалансированное функционирование и развитие субъекта России и муниципальных образований, формирующих субъект России, в социальной и экономической сферах, сбалансированную заселенность территории субъекта России, согласование государственных интересов, программ и проектов, реализуемых на территории субъекта России.</p> <p>3. Муниципальное образование обеспечивает сбалансированное функционирование и развитие муниципального образования в социальной и экономической сферах, сбалансированную заселенность муниципального образования, согласование государственных интересов, программ и проектов, реализуемых на территории муниципального образования.</p> <p>Статья 121. Рачительное использование природных ресурсов</p> <p>1. Государство осуществляет научно обоснованное, рациональное и рачительное использование земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, сохраняет в чистоте воздушное пространство и водные ресурсы, обеспечивает воспроизводство природных богатств и улучшение окружающей человека среды, сохраняет генетическое разнообразие растительного и животного мира и минимизирует ущерб от хозяйственной деятельности человека в интересах нынешнего и будущих поколений.</p> <p>Статья 125. Россия — правовое государство</p> <p>1. ...Защита прав и законных интересов человека и гражданина в России гарантируются государством.</p> <p>Статья 127. Россия — социальное государство</p> <p>2. В случае конфликта интересов государство обеспечивает баланс интересов всех граждан России, их объединений, юридических лиц и общества в соответствии с принципом социальной справедливости.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>5. В целях соблюдения баланса интересов в обществе при перераспределении общественного блага:</p> <p>а) государство создает государственные фонды общественного потребления, обеспечивает рост и справедливое распределение средств этих фондов, а также содействует созданию подобных фондов юридическими лицами;</p> <p>б) государство устанавливает прогрессивное налогообложение доходов физических и юридических лиц;</p> <p>в) государство гарантирует социальное обеспечение за счет взносов государства, работодателей и работников.</p> <p>7. Государство регулирует концентрацию финансового, имущественного и производственного капитала и гарантирует отсутствие ущерба общественным интересам от нее.</p> <p>Статья 143. Общие принципы государственного управления Государственное управление в России осуществляется на принципах ... сбалансированности интересов при принятии управленческих решений.</p> <p>Статья 146. Сбалансированность интересов при подготовке, принятии и реализации государственных управленческих решений</p> <p>1. Государство при подготовке управленческих решений в равной мере уважает интересы большинства и меньшинства, государственные, общественные и личные интересы и обеспечивает их реализацию в балансе друг с другом, в том числе перераспределяя имеющиеся и создаваемые общественные блага.</p> <p>2. Государство гарантирует благо всего населения, групп интересов и каждого человека при принятии и реализации управленческих решений.</p> <p>3. Россия при разработке, принятии и реализации управленческих решений уважает и учитывает интересы других государств, их народов и граждан, если это не наносит ущерба интересам граждан России, Народа России и государства.</p> <p>Статья 148. Противодействие коррупции</p> <p>5. В России запрещается принимать нормативные правовые акты в интересах одной группы в ущерб интересам других групп.</p> <p>Статья 201. Прокуратура России</p> <p>4. Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о защите прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов России, субъектов России, муниципальных образований.</p> <p>Статья 212. Принципы и цели внешней политики России</p> <p>1. Россия проводит внешнюю политику исходя из своей цивилизационной роли в мире и своих государственных интересов.</p> <p>3. Во внешней политике Россия стремится к достижению баланса общепланетарных и государственных интересов.</p> <p>4. Цели внешней политики России должны соответствовать целям России.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|---|--|
| | <p>Статья 214. Управление внешней политикой Внешняя политика России проводится в соответствии с Доктриной внешней политики России, обновляемой не реже одного раза в течение срока полномочий Президента России. Доктрина внешней политики содержит оценку положения России в мире и ее соотношение с целями России, конкретизирует цели, задачи, направления и порядок реализации внешней политики России и ее государственных интересов</p> |
| <p>4) Забота всех и каждого о сохранении и умножении достоинства Народа России</p> | <p>Статья 16. Самодостаточность России Для обеспечения самодостаточности государство создает условия роста занятости, демографического потенциала, развития науки, образования, культуры, экономики и государственно значимых инфраструктур обороны, энергетики, транспорта, информации и связи, повышения качества государственного управления в целом.</p> <p>Статья 23. Долг и обязанности гражданина 4. Гражданин России обязан рачительно и рационально использовать природные ресурсы России.</p> <p>Статья 69. Рента 3. Получатель природной ренты от воспроизводимых природных ресурсов обременяется обязанностью восстанавливать эти природные ресурсы. 4. Получатель природной ренты от невозпроизводимых природных ресурсов обременяется обязанностями рачительно и рационально организовывать и/или осуществлять их добычу, по окончании разработки произвести необходимую рекультивацию в соответствии с федеральным законом и иными обязанностями, установленными федеральным законом.</p> <p>Статья 105. Формы собственности и право собственности 4. Государственная собственность обеспечивает гарантии и материальные основы реализации государственных полномочий и ответственности. К государственной собственности относятся объекты, признанные достоянием Народа России, а также иные материальные и нематериальные объекты, владение, пользование и распоряжение которыми осуществляется преимущественно в целях достижения общего блага и социальная эффективность использования которых при нахождении в иных формах собственности была бы существенно ниже.</p> <p>Статья 106. Достояние Народа России 1. Материальные и нематериальные объекты, в том числе представляющие историческую, культурную, духовную ценность, жизненно важные природные ресурсы, инфраструктуры обороны, транспорта, энергетики, связи, информации, имеющие федеральное значение, признаются достоянием Народа России в соответствии с федеральным конституционным законом.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>2. Достояние Народа России находится в исключительной федеральной собственности. Доходы от использования достояния Народа России зачисляются в федеральный бюджет и государственные фонды общественного потребления и используются в интересах всего Народа России в соответствии с целями России в порядке, установленном федеральным конституционным законом.</p> <p>Статья 107. Исключительная федеральная собственность</p> <p>1. Жизненно важные природные ресурсы России являются достоянием Народа России.</p> <p>2. К жизненно важным природным ресурсам относятся водные, воздушные и лесные ресурсы, недра и полезные ископаемые, за исключением общераспространенных, исчезающие виды растений и животных.</p> <p>3. Жизненно важные природные ресурсы в естественном состоянии находятся в исключительной федеральной собственности. Приватизация таких ресурсов, а также передача их в собственность субъектов России и муниципальных образований запрещается.</p> <p>4. Добытые полезные ископаемые, относящиеся к жизненно важным природным ресурсам, являются федеральной собственностью. Порядок их отчуждения устанавливается федеральным конституционным законом.</p> <p>5. Использование жизненно важных природных ресурсов осуществляется в порядке и на условиях, установленных федеральным конституционным или федеральным законом.</p> <p>6. Каждому обеспечивается равный доступ к жизненно важным природным ресурсам.</p> <p>7. Государство обеспечивает минимизацию ущерба природным ресурсам от хозяйственной деятельности.</p> <p>Статья 116. Связанность и освоенность территории</p> <p>Государство несет ответственность за связанность и освоенность своей территории: ... своевременное и опережающее развитие государственно значимых инфраструктур обороны, транспорта, энергетики, связи, информации, жизнеобеспечения.</p> <p>Статья 120. Принадлежность и использование природных ресурсов</p> <p>Земля, ее недра, воды, леса и иные природные ресурсы в пределах территории России являются достоянием Народа России и используются в общественно значимых целях.</p> <p>Статья 121. Рачительное использование природных ресурсов</p> <p>1. Государство осуществляет научно обоснованное, рациональное и рачительное использование земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, сохраняет в чистоте воздушное пространство и водные ресурсы, обеспечивает воспроизводство природных богатств и улучшение окружающей человека среды, сохраняет генетическое разнообразие растительного и животного мира и минимизирует ущерб от хозяйственной деятельности человека в интересах нынешнего и будущих поколений.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|---|---|
| | <p>2. Юридические лица обязаны рачительно и рационально использовать природные ресурсы. Государство поощряет развитие ресурсосберегающих и не загрязняющих окружающую среду технологий.</p> <p>3. Физические и юридические лица несут ответственность за экологические правонарушения в соответствии с законодательством России.</p> <p>4. В целях рачительного и рационального использования природных ресурсов федеральным законом могут быть наложены обременения на частную собственность в виде требований по использованию наиболее экономичных и не загрязняющих окружающую среду технологий, по сбережению природных ресурсов.</p> <p>Статья 136. Сфера ответственности России на федеральном уровне</p> <p>1. Россия в лице федеральных государственных органов и их должностных лиц ответственна за:</p> <p>е) развитие оборонозначимой науки, образования и производства, организацию производства, продажи и покупки вооружений, военной техники и другого военного имущества, технологий и продукции двойного назначения;</p> <p>п) федеральную собственность (в том числе достояние Народа России) и управление ею;</p> <p>у) государственно значимые инфраструктуры транспорта, энергетики, связи, информации.</p> <p>Статья 143. Общие принципы государственного управления</p> <p>Государственное управление в России осуществляется на принципах ... рачительного и рационального использования государственных ресурсов.</p> <p>Статья 174. Ответственность Правительства России</p> <p>Правительство России несет ответственность за:</p> <p>к) проведение в России единой государственной политики в области ... развития государственно значимых инфраструктур обороны, энергетики, транспорта, информации и связи</p> |
| <p>5) Русская (российская) цивилизационная идентичность</p> | <p>Преамбула</p> <p>Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... осозная исторический вклад самобытной русской (российской) цивилизации в мировое развитие ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 3. Историческое государственное преемство</p> <p>Россия является продолжателем государственности России во всех ее формах, всех наименований, имевшихся в истории русской (российской) цивилизации.</p> <p>Статья 11. Религиозные объединения и высшие ценности России</p> <p>1. Государство стимулирует деятельность российских религиозных объединений, направленную на укрепление русской (российской) цивилизационной идентичности и реализацию высших ценностей России.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|--|
| | <p>Статья 14. Русская (российская) цивилизационная идентичность 1. Государство выступает гарантом русской (российской) цивилизационной идентичности. 2. Государство ответственно за поддержание и защиту русской (российской) цивилизационной идентичности. 3. Русская (российская) цивилизационная идентичность поддерживается государством в сфере языка, вероисповеданий, традиций, культуры, образования и воспитания, образа жизни, экономических, социальных и политических отношений, устройства государства, государственной власти и управления.</p> <p>Статья 49. Народосбережение в России 2. Государство управляет демографическим развитием, воздействуя на следующие факторы: а) идейно-духовное состояние Народа России и русскую (российскую) цивилизационную идентичность — через образование, воспитание, культуру, пропаганду и средства массовой коммуникации.</p> <p>Статья 51. Представители русского (российского) мира 1. Представители русского (российского) мира как сообщества граждан России и лиц, связанных по своему происхождению с Россией во всех ее исторических формах, идентифицируют свою принадлежность к русской (российской) цивилизации по собственному выбору.</p> <p>Статья 88. Цели образования 2. Образование нацелено на воспитание личности в духе патриотизма, трудолюбия, коллективности, взаимоподдержки, милосердия, на развитие ее цивилизационно-идентичного сознания.</p> <p>Статья 98. Основания государственного регулирования экономической деятельности 3. Основу государственного регулирования экономической деятельности, отвечающего общественному благу и интересам Народа России, экономического развития страны составляет совокупность цивилизационно идентичных экономических факторов успешности России и иных факторов.</p> <p>Статья 115. Исторические территории России Россия открыта к диалогу о воссоединении исторических территорий на основе доброй воли народов и государств, судьбы которых исторически связаны с Россией. В этих целях используются дипломатические, политические, экономические и иные мирные средства и методы.</p> <p>Статья 126. Россия — светское и веротерпимое государство 4. Государство признает вклад православия и иных конфессий в формирование русской (российской) цивилизационной идентичности и России, взаимодействует с религиозными объединениями и осуществляет поддержку их социально значимой деятельности в сферах, установленных федеральным законом.</p> <p>Статья 212. Принципы и цели внешней политики России 1. Россия проводит внешнюю политику исходя из своей цивилизационной роли в мире и своих государственных интересов.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|--|---|
| | <p>Статья 213. Цивилизационные ориентиры во внешней политике</p> <p>1. Россия как государство русской (российской) цивилизации содействует диалогу и сближению всех цивилизаций и культур мира.</p> <p>2. Россия развивает и укрепляет дружбу, сотрудничество и интеграцию с государствами, народами, конфессиями, исторически связанными с русской (российской) цивилизацией</p> |
| <p>6) Единство, дружба и солидарность русского и всех братских российских народов</p> | <p>Преамбула</p> <p>Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... уважая каждый народ, живущий в России, его культуру, язык, вероисповедание и традиции ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизненное устройство нашей страны.</p> <p>Статья 8. Идеология</p> <p>1. Высшие ценности России формируют общую, объединяющую Народ России государственную идеологию.</p> <p>Статья 23. Долг и обязанности гражданина</p> <p>5. Содействие установлению и поддержанию согласия между российскими народами независимо от их расовых, национальных, религиозных, языковых и иных различий является долгом гражданина России.</p> <p>Статья 48. Народостроительство и национальные отношения в России</p> <p>1. Народ России един и формируется на основе русского народа и всех братских российских народов.</p> <p>2. Народ России имеет единую Родину, единое государство, единые высшие ценности России, общий язык — русский, единую историю, единую культуру, единое отношение к свободе вероисповедания. Государство укрепляет народное единство через образование, воспитание, культуру, пропаганду, средства массовой коммуникации.</p> <p>3. В России уважается право всех братских российских народов на язык, культуру, вероисповедание своих предков.</p> <p>4. Государство осуществляет мониторинг состояния национальных отношений и управление в сфере национальных отношений, формирует уважение и терпимость к иным народам.</p> <p>Статья 52. Политика России в отношении русского (российского) мира за рубежом</p> <p>1. Россия считает русский (российский) мир за рубежом сферой своей ответственности и цивилизационным приоритетом внешней политики, признавая, что некоторые бывшие граждане России (поданные) покинули ее пределы вынужденно, по политическим и идеологическим причинам.</p> <p>2. Россия защищает от дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности представителей русского (российского) мира за рубежом, содействует их коммуникации с гражданами России и их объединениями, развитию их соци-</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|---------------------------------------|--|
| | <p>альной и культурной жизни, в том числе с помощью преподавания русского языка, литературы, истории и культуры России за рубежом в пределах сообществ русского (российского) мира, а также языков, литературы, истории и культуры всех братских российских народов.</p> <p>3. Для удостоверения принадлежности к русскому (российскому) миру и предоставления поддержки со стороны России его представителям за рубежом наряду с гражданами России и постоянно проживающими в России иностранными гражданами и лицами без гражданства выдается документ в соответствии с федеральным законом.</p> <p>4. Государство поощряет переселение представителей русского (российского) мира за рубежом в Россию, принимает меры по сохранению исторического культурного наследия за рубежом, поддерживает участие представителей русского (российского) мира в деятельности российских некоммерческих юридических лиц за рубежом.</p> <p>Статья 66. Нематериальная и средовая защищенность</p> <p>11. Геноцид в России запрещается.</p> <p>Статья 92. Государство и культура</p> <p>1. Государство определяет задачи культурного развития России, разрабатывает меры по сохранению и развитию русской (российской) культуры, культур всех братских российских народов.</p> <p>Статья 136. Сфера ответственности России на федеральном уровне</p> <p>1. Россия в лице федеральных государственных органов и их должностных лиц ответственна за:</p> <p>о) национальные отношения, регулирование и защиту прав национальных меньшинств, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.</p> <p>Статья 137. Сфера ответственности субъекта России</p> <p>Субъект России в лице его государственных органов и их должностных лиц ответствен за состояние дел в следующих сферах жизнеустройства страны:</p> <p>и) национальные отношения, защита прав национальных меньшинств, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.</p> <p>Статья 138. Сфера ответственности муниципальных образований</p> <p>1. Муниципальное образование в лице местных государственных органов и их должностных лиц ответственно за состояние дел в следующих сферах жизнеустройства страны:</p> <p>и) национальные отношения, защита прав национальных меньшинств, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов</p> |
| 7) Служение государству Народу России | <p>Статья 16. Самодостаточность России</p> <p>Для обеспечения самодостаточности государство создает условия роста занятости, демографического потенциала, развития науки, образования, культуры, экономики и государственно значимых инфраструктур обороны, энергетики, транспорта, информации и связи, повышения качества государственного управления в целом.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>Статья 72. Государственное служение 1. Труд гражданина в интересах общества и государства (государственное служение) является его долгом. Государственное служение осуществляется гражданами на государственной и приравненной к ней службе.</p> <p>Статья 98. Основания государственного регулирования экономической деятельности 1. Основными принципами государственного регулирования экономической деятельности в России являются: д) ответственность конкретных государственных органов и их должностных лиц за результаты распределения и перераспределения материальных благ, создаваемых в ходе осуществления экономической деятельности.</p> <p>3. Основу государственного регулирования экономической деятельности, отвечающего общественному благу и интересам Народа России, экономического развития страны составляет совокупность цивилизационно идентичных экономических факторов успешности России и иных факторов.</p> <p>Статья 106. Достояние Народа России 2. Достояние Народа России находится в исключительной федеральной собственности. Доходы от использования достояния Народа России зачисляются в федеральный бюджет и государственные фонды общественного потребления и используются в интересах всего Народа России в соответствии с целями России в порядке, установленном федеральным конституционным законом.</p> <p>Статья 111. Приватизация и национализация 2. Государство регулирует отношение совокупного объема государственной собственности к совокупному объему негосударственной собственности в интересах Народа России.</p> <p>Статья 127. Россия — социальное государство 1. Россия как социальное государство устремлено к достижению социальной справедливости. Государственная социальная политика направлена на обеспечение достойного уровня жизни, свободное и всестороннее развитие, самореализацию каждого гражданина и Народа России. 3. Государство в соответствии с социальными стандартами стремится поддерживать и увеличивать благосостояние и благополучие Народа России, обеспечивая и охраняя порядок, при котором социальная справедливость определяет деятельность всех граждан, их объединений и юридических лиц.</p> <p>Статья 143. Общие принципы государственного управления Государственное управление в России осуществляется на принципах ответственности перед Народом России за результаты государственного управления.</p> <p>Статья 144. Ответственность за результаты государственного управления 1. Государственные органы и их должностные лица реализуют свои полномочия в интересах Народа России.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|---------------------|---|
| | <p>2. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязанностей государственные органы и их должностные лица несут ответственность в соответствии с законодательством России.</p> <p>3. Общество по результатам оценки деятельности государственных органов и их должностных лиц вправе вынести им общественное порицание и, наряду с иными государственными органами и их должностными лицами, инициировать применение к ним мер ответственности в соответствии с законодательством России.</p> <p>Статья 146. Сбалансированность интересов при подготовке, принятии и реализации государственных управленческих решений</p> <p>3. Россия при разработке, принятии и реализации управленческих решений уважает и учитывает интересы других государств, их народов и граждан, если это не наносит ущерба интересам граждан России, Народа России и государства.</p> <p>Статья 148. Противодействие коррупции</p> <p>1. Государственные служащие и лица, замещающие государственные должности, не вправе использовать свои полномочия для неправомерного обогащения, подменять государственные и общественные интересы более узкими групповыми и личными интересами, совершать иные коррупционные деяния.</p> <p>3. Государственные служащие и лица, замещающие государственные должности, не должны допускать конфликта государственных, общественных и личных интересов, совершать поступки, порочащие репутацию или причиняющие ущерб государству, порочащие их честь, достоинство и репутацию и ставящие под сомнение их профессиональные и моральные качества</p> |
| 8) Народосбережение | <p>Статья 16. Самодостаточность России</p> <p>Для обеспечения самодостаточности государство создает условия роста ... демографического потенциала.</p> <p>Статья 49. Народосбережение в России</p> <p>1. Государственные планы и программы развития, решения и действия государственных органов и их должностных лиц должны быть направлены на народосбережение — укрепление здоровья, семьи, повышение рождаемости, снижение числа аборт, увеличение ожидаемой продолжительности жизни, снижение смертности населения.</p> <p>2. Государство управляет демографическим развитием, воздействуя на следующие факторы:</p> <p>а) идейно-духовное состояние Народа России и русскую (российскую) цивилизационную идентичность — через образование, воспитание, культуру, пропаганду и средства массовой коммуникации;</p> <p>б) качество государственной демографической политики;</p> <p>в) уровень и качество жизни Народа России.</p> <p>3. Государство управляет внутренними и внешними миграционными процессами в России.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>Статья 50. Гарантии прав коренных малочисленных народов</p> <p>1. Коренным малочисленным народам гарантируется государственная поддержка в обеспечении экологической безопасности мест традиционного проживания, традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, сохранения и развития их самобытной культуры.</p> <p>2. Государство гарантирует защиту прав коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к таким народам.</p> <p>Статья 99. Участие государства в экономической деятельности</p> <p>Государство осуществляет следующие функции в сфере экономической деятельности:</p> <p>а) выработку экономической политики и координацию ее осуществления с социальной и демографической политикой, политикой сохранения и развития человеческого потенциала России.</p> <p>Статья 136. Сфера ответственности России на федеральном уровне</p> <p>1. Россия в лице федеральных государственных органов и их должностных лиц ответственна за:</p> <p>б) ...целенаправленное и устойчивое демографическое ... развитие России;</p> <p>д) безопасность в области ... народосбережения, демографического развития.;</p> <p>з) прогнозирование развития России в ... демографической ... сферах.</p> <p>Статья 137. Сфера ответственности субъекта России</p> <p>Субъект России в лице его государственных органов и их должностных лиц ответствен за состояние дел в следующих сферах жизнеустройства страны:</p> <p>а) устойчивое демографическое ... развитие субъекта России;</p> <p>в) безопасность в области ... народосбережения, демографического развития;</p> <p>г) прогнозирование развития субъекта России в ... демографической ... сферах.</p> <p>Статья 138. Сфера ответственности муниципальных образований</p> <p>1. Муниципальное образование в лице местных государственных органов и их должностных лиц ответственно за состояние дел в следующих сферах жизнеустройства страны:</p> <p>а) устойчивое демографическое ... развитие муниципального образования;</p> <p>в) безопасность в области ... народосбережения, демографического развития;</p> <p>г) прогнозирование развития муниципального образования в ... демографической ... сферах.</p> <p>Статья 174. Ответственность Правительства России</p> <p>Правительство России несет ответственность за:</p> <p>е) обеспечение народосбережения</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------------|---|
| 9) Человеческая жизнь | <p>Статья 21. Долг и обязанности человека 9. Беречь собственное здоровье, вести здоровый образ жизни, заниматься формированием своей духовной культуры — долг каждого человека.</p> <p>Статья 26. Право на создание новой человеческой жизни 1. Каждый человек имеет право на создание новой человеческой жизни. 2. Создание новой человеческой жизни производится при естественном зачатии и вынашивании плода. 5. Создание новой человеческой жизни путем клонирования, а также любым искусственным путем запрещается. 6. Аборты допускаются с согласия женщины в случае угрозы ее жизни или здоровью либо жизни или здоровью ее плода, в случае зачатия в результате изнасилования, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом.</p> <p>Статья 25. Право человека на жизнь 1. Каждый человек имеет право на жизнь. Право на жизнь не подлежит ограничениям и ничто не может служить основанием для его умаления. 2. Государство несет ответственность в соответствии с федеральным законом за охрану и защиту жизни каждого человека с момента зачатия и до прекращения действия жизненно важных физиологических процессов. 3. Самоубийство осуждается обществом. Государство содействует реабилитации лиц, временно утративших волю к жизни, и стимулирует деятельность соответствующих общественных объединений. 4. Смертная казнь запрещается. 5. Эвтаназия в России допускается в исключительных случаях. Гражданин России может подвергнуться эвтаназии с его согласия и по судебному решению в порядке, установленном федеральным конституционным законом.</p> <p>Статья 43. Гарантии осужденным и отбывающим наказание 2. Отбывание наказания не может происходить в условиях, унижающих человеческое достоинство или ставящих под угрозу жизнь и здоровье осужденного.</p> <p>Статья 49. Народосбережение в России 1. Государственные планы и программы развития, решения и действия государственных органов и их должностных лиц должны быть направлены на народосбережение: укрепление здоровья, семьи, повышение рождаемости, снижение числа аборт, увеличение ожидаемой продолжительности жизни, снижение смертности населения.</p> <p>Статья 62. Психологический комфорт 3. Скрытие государственными органами и их должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья человека, влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством России.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>Статья 82. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь</p> <p>1. Каждый человек имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь.</p> <p>2. Государство гарантирует охрану здоровья каждого человека и обеспечивает приоритет профилактических мер в области охраны здоровья и проведение всеобщей диспансеризации населения.</p> <p>3. Медицинская помощь в государственных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам России своевременно, качественно и бесплатно за счет средств соответствующего государственного бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов.</p> <p>Статья 83. Государство и здравоохранение</p> <p>В России финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья, профилактики и снижения заболеваемости, увеличения продолжительности жизни населения, принимаются меры по развитию и поддержке государственной и частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. Государство гарантирует гражданам России доступность и бесплатность минимума лекарственной помощи.</p> <p>Статья 84. Здоровье и здоровый образ жизни</p> <p>1. Долг каждого человека заботиться о своем здоровье и вести здоровый образ жизни.</p> <p>2. В России ограничиваются проявления нездорового (в том числе безнравственного) образа жизни, в том числе гиподинамии, развратных действий, нездорового питания, наркомании, курения и потребления алкоголя, девиантного поведения. Запрещается любая их пропаганда и реклама в соответствии с федеральным законом. Скотоложство и мужеложство запрещаются.</p> <p>3. Государство обязано обеспечивать условия и создавать инфраструктуру для ведения здорового образа жизни и пропагандировать здоровый и нравственный образ жизни. Каждому гражданину России гарантируется равный доступ к инфраструктуре для ведения здорового образа жизни, в том числе к объектам для занятия физической культурой и спортом.</p> <p>Статья 127. Россия — социальное государство</p> <p>9. В России охраняются труд и здоровье каждого человека, устанавливается в соответствии с принципом социальной справедливости гарантированный минимальный размер оплаты труда и пенсии, осуществляется государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные формы социальной защиты.</p> <p>Статья 201. Прокуратура России</p> <p>5. Прокурор осуществляет защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>непосредственно связанных с ними отношений; семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном жилищном фонде; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; права на благоприятную окружающую среду; образования</p> |
| Достоинство | <p>Преамбула Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... исходя из принципов ... равноправия всех людей в их достоинстве ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 28. Достоинство человека 1. Каждый человек имеет право на признание и защиту своего достоинства при жизни и памяти о себе после смерти. Достоинство человека охраняется государством. Право на признание и охрану достоинства человека не подлежит ограничениям и ничто не может служить основанием для его умаления. Каждый человек имеет право требовать от государства охраны и защиты своего достоинства. 2. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему достоинство человека обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут опытам, связанным с непосредственным физическим или психическим воздействием на человека. 3. Право на уважение достоинства человека не подлежит ограничению и ничто не может служить основанием для его умаления.</p> <p>Статья 37. Свобода слова и право на информацию 4. Любое преследование за распространение своего мнения запрещено, если такое мнение не содержит в себе информацию, ... унижающую честь и умаляющую достоинство человека.</p> <p>Статья 43. Гарантии осужденным и отбывающим наказание 1. Никто не может быть подвергнут унижающему или излишне жестокому наказанию. 2. Отбывание наказания не может происходить в условиях, унижающих человеческое достоинство или ставящих под угрозу жизнь и здоровье осужденного.</p> <p>Статья 60. Основания достижения социальной справедливости 1. Основаниями достижения социальной справедливости являются: б) равенство права на признание и охрану достоинства каждого человека.</p> <p>Статья 67. Защищенность после смерти 1. Государство гарантирует достойное отношение к умершему и его останкам после смерти в соответствии с федеральным конституционным законом.</p> <p>Статья 148. Противодействие коррупции 3. Государственные служащие и лица, замещающие государственные должности, не должны ... совершать поступки, порочащие репутацию</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|------------------|---|
| | <p>или причиняющие ущерб государству, порочащие их честь, достоинство и репутацию и ставящие под сомнение их профессиональные и моральные качества.</p> <p>Статья 152. Ответственность Президента России</p> <p>3. С целью сохранения чести и достоинства как главы государства Президент России может добровольно уйти в отставку</p> |
| Свобода человека | <p>Преамбула</p> <p>Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... будучи убежденными в том, что источниками счастья человека, блага и благополучия всех и каждого являются ... свобода и ответственность ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 19. Основы регулирования прав и обязанностей человека и гражданина</p> <p>1. Права и свободы человека и гражданина в России связаны с его обязанностями и ответственностью как члена общества.</p> <p>2. В России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина. Государство ответственно за признание, соблюдение и защиту, обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина.</p> <p>3. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Порядок исполнения обязанностей и несения ответственности каждым человеком устанавливается законодательством России.</p> <p>4. В России не принимаются (не издаются) правовые акты, отменяющие или умаляющие высшие ценности России, права и свободы человека и гражданина, за исключением случаев внесения изменений в Конституцию России.</p> <p>Статья 20. Права и свободы человека</p> <p>1. Права и свободы человека неотчуждаемы и неотъемлемы.</p> <p>2. Человек вправе осуществлять свободный выбор между добром и злом и ответствен в этом перед Богом и собственной совестью.</p> <p>Статья 24. Равенство в правах, обязанностях и ответственности человека и гражданина</p> <p>1. Все равны перед законом и обладают на территории России всеми правами и свободами, исполняют равные обязанности и несут равную ответственность.</p> <p>Статья 27. Свобода человека</p> <p>1. Каждый человек свободен жить по собственному усмотрению, если оно не противоречит высшим ценностям России, Конституции России и законам России.</p> <p>2. Каждый человек несет моральную ответственность за свои действия (бездействие) перед обществом и юридическую ответственность перед государством.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|--|--|
| | <p>3. Граждане России вправе на равных основаниях добиваться своей самореализации в сфере труда в соответствии с состоянием своего здоровья, интересами и способностями без какой бы то ни было дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной, языковой или социальной принадлежности или по иным признакам.</p> <p>Статья 66. Нематериальная и средовая защищенность</p> <p>2. Каждый человек вправе требовать от государства защиты от всякого рабства и неволи, от физического и духовного насилия и принуждения, от всякой незаконной зависимости и ограничения, от всякого незаконного обязывания и подчинения.</p> <p><i>(Реализуется также через комплекс прав и свобод человека и гражданина)</i></p> |
| <p>10) Патриотичность и любовь к Родине</p> | <p>Преамбула</p> <p>Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, объявляя абсолютной высшей ценностью преемствующую в веках и поколениях на единой российской священной земле нашу общую Родину Россию, ... признавая нашу общую ответственность за свою Родину перед прошлыми, нынешним и будущими поколениями, ... чтя память и традиции предков, завещавших нам сохранение Отечества, любовь и уважение к нему, веру в добро, справедливость и высоту человеческого духа, ... стремясь обеспечить благополучие, процветание и вечное существование Народа России, самой России, гарантировать уважаемую, авторитетную и ответственную государственную власть ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 11. Религиозные объединения и высшие ценности России</p> <p>2. Государство участвует в социальном партнерстве с религиозными организациями, уважая и поощряя их социально значимую деятельность в сфере ... патриотизма, в том числе через средства массовой коммуникации в соответствии с федеральным законом.</p> <p>Статья 23. Долг и обязанности гражданина</p> <p>2. Защита Отечества в целях обеспечения внешней и внутренней безопасности России является священным долгом и обязанностью гражданина России.</p> <p>Статья 48. Народостроительство и национальные отношения в России</p> <p>2. Народ России имеет единую Родину.</p> <p>Статья 85. Государство и воспитание</p> <p>3. Государство обеспечивает нравственное и патриотическое воспитание молодежи.</p> <p>Статья 88. Цели образования</p> <p>2. Образование нацелено на воспитание личности в духе патриотизма.</p> <p>Статья 215. Вооруженные силы России</p> <p>4. Военная служба в России строится на основе патриотизма военнослужащих, служения Народу России и России</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|---|---|
| <p>11) Неприятие расовой, национальной, религиозной, языковой и социальной дискриминации</p> | <p>Статья 18. Информационная безопасность 5. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие расовую, национальную, религиозную, языковую или социальную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда расового, национального, религиозного, языкового или социального превосходства. Запрещается пропаганда развязывания агрессивной войны.</p> <p>Статья 23. Долг и обязанности гражданина 5. Содействие установлению и поддержанию согласия между российскими народами независимо от их расовых, национальных, религиозных, языковых и иных различий является долгом гражданина России.</p> <p>Статья 24. Равенство в правах, свободах, обязанностях и ответственности человека и гражданина 2. Государство гарантирует реализацию прав и свобод человека и гражданина, защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, а также несение ответственности каждым человеком независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, социального статуса, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав и свобод лиц, принадлежащих к одной и той же группе интересов, по признакам расовой, национальной, религиозной, языковой или социальной принадлежности или по иным признакам.</p> <p>3. Установление преимуществ и предпочтений для лиц, принадлежащих к одной группе интересов и нуждающихся в государственной поддержке, либо лиц, осуществляющих государственные полномочия, допускается на основе баланса высших ценностей России и принципа социальной справедливости и в соответствии с федеральными конституционными и федеральными законами.</p> <p>Статья 27. Свобода человека 3. Граждане России вправе на равных основаниях добиваться своей самореализации в сфере труда в соответствии с состоянием своего здоровья, интересами и способностями без какой бы то ни было дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной, языковой или социальной принадлежности или по иным признакам.</p> <p>Статья 35. Права меньшинств 1. Государство уважает права и законные интересы политических, социальных, национальных, культурных, религиозных, языковых меньшинств, инвалидов и защищает их от дискриминации.</p> <p>3. Государство обеспечивает защиту прав и законных интересов меньшинств, прав и свобод лиц, принадлежащих к меньшинствам, и принимает меры для достижения во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни равенства прав лиц, принадлежащих к меньшинству, и лиц, принадлежащих к большинству.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>Статья 37. Свобода слова и право на информацию 4. Любое преследование за распространение своего мнения запрещено, если такое мнение не содержит в себе информацию, пропагандирующую безнравственность, направленную на подрыв высших ценностей России, угрожающую безопасности государства, призывающую к насилию, разжигающую рознь, унижающую честь и умаляющую достоинство человека, раскрывающую информацию с ограниченным доступом, нарушающую ограничения, связанные с государственной службой, и в отношении которого иное не установлено федеральным законом в соответствии с требованиями обеспечения информационной безопасности.</p> <p>Статья 52. Политика России в отношении русского (российского) мира за рубежом 2. Россия защищает от дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности представителей русского (российского) мира за рубежом.</p> <p>Статья 53. Право на народное самоуправление 4. Запрещается создание и деятельность групп народного самоуправления, органов народного самоуправления, цели и действия которых угрожают безопасности государства, направлены на создание вооруженных формирований, разжигание розни, нарушение прав и неисполнение обязанностей человека и гражданина, на нарушение законодательства России.</p> <p>Статья 66. Нематериальная и средовая защищенность 7. Каждый человек вправе определять и указывать свою национальную и религиозную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной и религиозной принадлежности. Гражданин России вправе определять и указывать свою национальную и религиозную принадлежность при государственной регистрации актов гражданского состояния, исправлении, изменении, восстановлении и аннулировании записей актов гражданского состояния. Государство обеспечивает возможности для реализации права на самоидентификацию по национальному и религиозному признакам. 11. Геноцид в России запрещается.</p> <p>Статья 68. Труд 5. Каждый работник 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 в соответствии с принципом социальной справедливости, а также право на защиту от безработицы.</p> <p>Статья 126. Россия — светское и веротерпимое государство 3. Запрещается создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых угрожают безопасности государства, направлены на нарушение территориальной целостности России, соз-</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|--------------------------------|--|
| | <p>дание вооруженных формирований, разжигание розни, нарушение прав и неисполнение обязанностей человека и гражданина, нарушение законодательства России.</p> <p>5. Каждому человеку гарантируется свобода вероисповедания, в том числе право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую не запрещенную федеральным законом религию или не исповедовать никакой религии, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные, атеистические и агностические убеждения и действовать в соответствии с ними. Установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии не допускается.</p> <p>Статья 128. Россия — нравственное государство</p> <p>2. Государственные институты, государственное строительство, целеполагание и деятельность государственных органов и их должностных лиц основываются на значимости и ценности каждого человека вне зависимости от возрастной, расовой, национальной, религиозной, языковой и профессиональной принадлежности, социального статуса, индивидуальных особенностей, а также признаков пола и места проживания.</p> <p>Статья 220. Политическая соревновательность</p> <p>2. Запрещается создание и деятельность политических партий, других общественных объединений, цели и действия которых угрожают безопасности государства, направлены на насильственный захват государственной власти либо пропаганду развязывания агрессивной войны, нарушение территориальной целостности России, создание вооруженных формирований, разжигание розни, нарушение прав и неисполнение обязанностей человека и гражданина, нарушение законодательства России</p> |
| 12) Любовь и семейность | <p>Преамбула</p> <p>Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... будучи убежденными в том, что источниками счастья человека, блага и благополучия всех и каждого являются ... любовь, ... семья ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 34. Семья в России</p> <p>1. Семья как основа сохранения и развития Народа России, а также брак, отцовство, материнство и детство находятся под охраной государства.</p> <p>2. Основой семьи является разнополый брак и равноправные отношения супругов, основанные на взаимной любви и уважении.</p> <p>3. Каждый человек имеет право на создание и сохранение семьи.</p> <p>Статья 49. Народосбережение в России</p> <p>1. Государственные планы и программы развития, решения и действия государственных органов и их должностных лиц должны быть направлены на народосбережение — укрепление ... семьи.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------------------|--|
| | <p>Статья 68. Труд 8. Деятельность родителей по уходу и воспитанию детей до достижения ими возраста шести лет в семье признается социально значимой деятельностью и приравнивается к трудовой. Период ухода и воспитания ребенка до достижения им возраста шести лет неработающим родителям включается в трудовой стаж в порядке, установленном законодательством России.</p> <p>Статья 127. Россия — социальное государство 9. В России охраняются труд и здоровье каждого человека, устанавливается в соответствии с принципом социальной справедливости гарантированный минимальный размер оплаты труда и пенсии, осуществляется государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные формы социальной защиты.</p> <p>Статья 201. Прокуратура России 5. Прокурор осуществляет защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов в сфере ... семьи, материнства, отцовства и детства</p> |
| Рождение и воспитание детей | <p>Статья 10. Человек, религиозные объединения и государство 1. Российское государство: а) не вмешивается в определение человеком своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в религиозное, атеистическое или агностическое воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии с их убеждениями и с учетом свободы вероисповедания детей.</p> <p>Статья 26. Право на создание новой человеческой жизни 1. Каждый человек имеет право на создание новой человеческой жизни. 2. Создание новой человеческой жизни производится при естественном зачатии и вынашивании плода. 3. Создание новой человеческой жизни иными способами производится с письменного согласия обоих супругов. 4. Создание новой человеческой жизни путем имплантации эмбриона, зачатого супругой, другой женщине — суррогатной матери производится с письменного согласия женщины — суррогатной матери. 6. Аборты допускаются с согласия женщины в случае угрозы ее жизни или здоровью либо жизни или здоровью ее плода, в случае зачатия в результате изнасилования, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом. 7. Государство содействует снижению рисков несовместимости мужчины и женщины по медицинским показаниям при реализации права на создание новой жизни.</p> <p>Статья 34. Семья в России 3. Каждый человек имеет право на создание и сохранение семьи. 4. Забота о детях, их воспитание в равной мере являются правом и обязанностью обоих родителей. Родители вправе воспитывать своих</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>детей в соответствии с собственными мировоззренческими убеждениями, если они не противоречат высшим ценностям России.</p> <p>5. Право ребенка на сохранение семьи при расторжении брака родителями приоритетно.</p> <p>Статья 49. Народосбережение в России</p> <p>1. Государственные планы и программы развития, решения и действия государственных органов и их должностных лиц должны быть направлены на народосбережение: ... повышение рождаемости, снижение числа абортотворений.</p> <p>Статья 85. Государство и воспитание</p> <p>2. Посредством взаимодействия государства, системы образования, семьи, трудового коллектива, общественных объединений, религиозных объединений, армии, пенитенциарной системы, а также с помощью средств массовой коммуникации, наружной рекламы обеспечивается принцип целостности воспитания на протяжении всей жизни человека</p> |
| Связь поколений | <p>Преамбула</p> <p>Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, объявляя абсолютной высшей ценностью преемствующую в веках и поколениях на единой российской священной земле нашу общую Родину Россию, ... признавая нашу общую ответственность за свою Родину перед прошлыми, нынешними и будущими поколениями, ... чтя память и традиции предков, завещавших нам сохранение Отечества, любовь и уважение к нему, веру в добро, справедливость и высоту человеческого духа, ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 21. Долг и обязанности человека</p> <p>5. Забота о своих близких родственниках является долгом и обязанностью каждого человека.</p> <p>Статья 34. Семья в России</p> <p>4. Забота о детях, их воспитание в равной мере являются правом и обязанностью обоих родителей.</p> <p>6. Уважение родителей — долг детей, забота о родителях — в равной мере обязанность детей и государства. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, обязаны заботиться о нетрудоспособных родителях.</p> <p>Статья 48. Народостроительство и национальные отношения в России</p> <p>3. В России уважается право всех братских российских народов на язык, культуру, вероисповедание своих предков.</p> <p>Статья 98. Основания государственного регулирования экономической деятельности</p> <p>1. Основными принципами государственного регулирования экономической деятельности в России являются:</p> <p>в) ...баланс интересов нынешнего и будущих поколений;</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|--|--|
| | <p>Статья 121. Рачительное использование природных ресурсов</p> <p>1. Государство осуществляет научно обоснованное, рациональное и рачительное использование земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, сохраняет в чистоте воздушное пространство и водные ресурсы, обеспечивает воспроизводство природных богатств и улучшение окружающей человека среды, сохраняет генетическое разнообразие растительного и животного мира и минимизирует ущерб от хозяйственной деятельности человека в интересах нынешнего и будущих поколений</p> |
| <p>13) Сочетание традиционности и прогресса</p> | <p>Статья 8. Идеология</p> <p>1. Высшие ценности России формируют общую, объединяющую Народ России государственную идеологию. Государственная идеология поддерживается государством через воспитание, образование, науку, культуру, традиции, средства массовой коммуникации и защищается от внутренних и внешних посягательств.</p> <p>2. В России признается многообразие идеологий, отражающих мировоззрение отдельных групп граждан.</p> <p>3. Никакая идеология не может насаждаться насильственно или быть направленной на подрыв высших ценностей России.</p> <p>Статья 58. Государство и общество</p> <p>1. Государство обязано способствовать обеспечению общественного прогресса, социальной справедливости, общественной нравственности и повышению общественного благосостояния.</p> <p>5. Государство заботится об охране общественных ценностей и общественной нравственности.</p> <p>Статья 94. Развитие науки</p> <p>1. Государство несет ответственность за развитие всех видов и отраслей науки (фундаментальной, прикладной) в целях обеспечения безопасности и развития страны, лидерства России в мировой науке.</p> <p>2. Научная деятельность является социально значимой, представляет собой основу для развития страны, эффективности государственного управления. Научная деятельность не может приравниваться к предпринимательской. Развитие фундаментальной науки гарантируется государством.</p> <p>3. Научные исследования не должны противоречить высшим ценностям России, этическим требованиям.</p> <p>4. Государство стимулирует популяризацию науки в обществе путем поддержки просветительской деятельности научных и иных юридических лиц.</p> <p>Статья 95. Интеллектуальная деятельность</p> <p>1. Государство стимулирует интеллектуальную, творческую, изобретательскую и рационализаторскую деятельность.</p> <p>2. Государство обеспечивает защиту интеллектуальных прав, в том числе право на получение вознаграждения за использование их интеллектуальной собственности другими лицами.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|--------------------|---|
| | <p>Статья 96. Государственная поддержка инновационной деятельности</p> <p>1. Государство стимулирует создание инноваций на основе достижений фундаментальной и прикладной российской науки.</p> <p>2. Государство содействует формированию венчурных финансовых фондов, участвует в организации и финансировании венчурных исследований.</p> <p>3. Государство стимулирует формирование спроса на инновации</p> |
| 14) Коллективность | <p>Статья 39. Группы интересов</p> <p>2. Группы интересов могут создаваться в форме общественных объединений, трудовых коллективов и в иных формах, установленных законодательством России.</p> <p>Статья 88. Цели образования</p> <p>2. Образование нацелено на воспитание личности в духе патриотизма, трудолюбия, коллективности, взаимоподдержки, милосердия, на развитие ее цивилизационно идентичного сознания и формирование ее как свободного и ответственного гражданина в соответствии с высшими ценностями России.</p> <p>Статья 53. Право на народное самоуправление</p> <p>1. Граждане России вправе по собственной инициативе объединяться в группы народного самоуправления по месту проживания</p> |
| Взаимопомощь | <p>Статья 56. Общество в России</p> <p>2. Основополагающими принципами построения и развития российского общества являются:</p> <p>в) взаимоуважение, сотрудничество и взаимопомощь.</p> <p>Статья 54. Сфера деятельности групп народного самоуправления</p> <p>3. Принципами и целями деятельности групп народного самоуправления являются инициативность, самостоятельность, взаимопомощь, содействие обеспечению достойного уровня жизни населения, сохранения и развития человеческого потенциала.</p> <p>Статья 64. Преодоление несправедливости, горя, беды</p> <p>1. Каждый человек, объединения граждан, юридические лица вправе, наблюдая несправедливость, требовать от государства, общества, групп интересов и каждого человека восстановления справедливости в порядке, установленном федеральным законом.</p> <p>2. Государство обеспечивает реализацию каждым человеком права на обращение в государственные органы о беде, горе, несправедливости, содействует их преодолению и стимулирует деятельность соответствующих общественных объединений.</p> <p>Статья 212. Принципы и цели внешней политики России</p> <p>2. Во внешней политике Россия поддерживает общепланетарный мир и безопасность, ... добрососедские отношения с сопредельными государствами, ... сотрудничает с другими государствами.</p> <p>Статья 213. Цивилизационные ориентиры во внешней политике</p> <p>2. Россия развивает и укрепляет дружбу, сотрудничество и интеграцию с государствами, народами, конфессиями, исторически связанными с русской (российской) цивилизацией</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-------------------------------|--|
| 15) Социальная справедливость | <p>Преамбула Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... будучи убежденными в том, что источниками счастья человека, блага и благополучия всех и каждого являются ...справедливость, ... исходя из принципов ... социальной справедливости, ... чтя память и традиции предков, завещавших нам ... веру в ... справедливость, ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 24. Равенство в правах, обязанностях и ответственности человека и гражданина 3. Установление преимуществ и предпочтений для лиц, принадлежащих к одной группе интересов и нуждающихся в государственной поддержке, либо лиц, осуществляющих государственные полномочия, допускается на основе баланса высших ценностей России и принципа социальной справедливости и в соответствии с федеральными конституционными и федеральными законами.</p> <p>Статья 49. Народосбережение в России 2. Государство управляет демографическим развитием, воздействуя на следующие факторы: в) уровень и качество жизни Народа России.</p> <p>Статья 58. Государство и общество 1. Государство обязано способствовать обеспечению ... социальной справедливости ... и повышению общественного благосостояния.</p> <p>Статья 59. Достижение социальной справедливости 1. Социальная справедливость обеспечивается: обществом, государством, группами интересов, каждым гражданином России в соответствии с законодательством России. 2. Социальная справедливость обеспечивается: знанием, учетом, уважением и стремлением к реализации интересов каждого человека, группы интересов, а также достижением баланса конфликтующих интересов. 3. Достижение социальной справедливости обеспечивает взаимоприемлемую для человека, общества и государства сбалансированность ожидаемого человеком от общества и государства и воздаваемого обществом и государством, а также требуемого обществом и государством от человека и отдаваемого им. Ожидаемое человеком и требуемое обществом и государством включает как материальные, так и нематериальные блага, услуги и обременения. 4. Каждый человек в России, группа интересов, общество имеют право на собственное представление об ожидаемом ими в отношении себя и на его публичное предъявление, на обоснованное отношение к ним со стороны государства, общества, групп интересов и других лиц. 5. Достижение социальной справедливости в России устремлено к максимальной и равной для всех лиц степени сбалансированности ожидаемого и воздаваемого им, требуемого и отдаваемого ими.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>6. Государство, общество, группы интересов, каждый человек активно формируют представления об ожидаемом воздаваемого ими и требуемом от них на основе умеренности, достаточности, обоснованности и нравственности.</p> <p>Статья 60. Основания достижения социальной справедливости</p> <p>1. Основаниями достижения социальной справедливости являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) общественная нравственность; б) равенство права на признание и охрану достоинства каждого человека; в) законные интересы граждан, их объединений, юридических лиц, общества; г) результаты труда; д) благодарность общества и государства за заслуги в социально значимой деятельности человека; е) милосердное отношение к слабому и обездоленному. <p>2. В условиях ограниченности ресурсов и конфликта интересов всеобщее благо обеспечивается достижением баланса общественного блага, блага групп интересов и блага каждого человека.</p> <p>3. В условиях ограниченности ресурсов и конфликта интересов общественное благо обеспечивается достижением баланса блага групп интересов и блага каждого человека.</p> <p>4. В условиях ограниченности ресурсов и конфликта интересов благо группы интересов обеспечивается достижением баланса блага каждого человека этой группы.</p> <p>Статья 61. Социальные стандарты</p> <p>1. Социальные стандарты направлены на достижение социальной справедливости и обеспечение достойного уровня жизни граждан России.</p> <p>Статья 65. Материальная защищенность</p> <p>1. Государство гарантирует каждому гражданину России достойный уровень жизни, необходимый для поддержания и развития его самого и находящихся на его иждивении членов его семьи, исходя из установленных государством социальных стандартов и принципа социальной справедливости.</p> <p>Статья 68. Труд</p> <p>5. Каждый работник 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 в соответствии с принципом социальной справедливости, а также право на защиту от безработицы.</p> <p>Статья 71. Социальное перераспределение</p> <p>Государство в соответствии с законодательством России осуществляет перераспределение доходов физических и юридических лиц с помощью прогрессивного налогообложения, формирующего доходную часть государственных бюджетов всех уровней, бюджетов государ-</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>ственных внебюджетных фондов, в целях достижения социальной справедливости.</p> <p>Статья 98. Основания государственного регулирования экономической деятельности</p> <p>1. Основными принципами государственного регулирования экономической деятельности в России являются:</p> <p>и) безусловное обеспечение социальной справедливости.</p> <p>Статья 102. Достижение целей России и государственные фонды общественного потребления</p> <p>2. Государство несет ответственность за справедливое распределение национального дохода через механизмы налогового регулирования, социального обеспечения и иными способами. Для обеспечения государственной поддержки достижения целей России государством создаются государственные фонды общественного потребления в форме государственных внебюджетных фондов в порядке, установленном федеральным законом, законом субъекта России, законом муниципального образования.</p> <p>Статья 127. Россия — социальное государство</p> <p>1. Россия как социальное государство устремлено к достижению социальной справедливости. Государственная социальная политика направлена на обеспечение достойного уровня жизни, свободное и всестороннее развитие, самореализацию каждого гражданина и Народа России.</p> <p>2. В случае конфликта интересов государство обеспечивает баланс интересов всех граждан России, их объединений, юридических лиц и общества в соответствии с принципом социальной справедливости.</p> <p>3. Государство в соответствии с социальными стандартами стремится поддерживать и увеличивать благосостояние и благополучие Народа России, обеспечивая и охраняя порядок, при котором социальная справедливость определяет деятельность всех граждан, их объединений и юридических лиц.</p> <p>4. Государство стремится свести к минимуму неравенство в социальных условиях и возможностях граждан, в том числе имеющих разный уровень дохода и разное имущественное положение, проживающих в различных местностях или занятых в различных отраслях экономики, а также характеризующихся иными различиями.</p> <p>9. В России охраняются труд и здоровье каждого человека, устанавливается в соответствии с принципом социальной справедливости гарантированный минимальный размер оплаты труда и пенсии, осуществляется государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные формы социальной защиты.</p> <p>Статья 136. Сфера ответственности России на федеральном уровне</p> <p>1. Россия в лице федеральных государственных органов и их должностных лиц ответственна за:</p> <p>р) регулирование экономической деятельности исходя из принципов социальной справедливости.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|---|--|
| | <p>Статья 137. Сфера ответственности субъекта России Субъект России в лице его государственных органов и их должностных лиц ответствен за состояние дел в следующих сферах жизнеустройства страны: л) регулирование хозяйственной деятельности с соблюдением принципов социальной справедливости.</p> <p>Статья 174. Ответственность Правительства России Правительство России несет ответственность за: д) обеспечение разработки и реализации единых стандартов качества жизни граждан России в субъектах России; е) обеспечение народосбережения, трудовой занятости, социальной справедливости и общественной нравственности</p> |
| <p>16) Гуманизм и взаимное уважение между людьми</p> | <p>Преамбула Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... уважая каждый народ, живущий в России, его культуру, язык, вероисповедание и традиции, ... исходя из принципов ... равноправия всех людей в их достоинстве, ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 28. Достоинство человека 3. Право на уважение достоинства человека не подлежит ограничению и ничто не может служить основанием для его умаления.</p> <p>Статья 34. Семья в России 2. Основой семьи является разнополый брак и равноправные отношения супругов, основанные на взаимной любви и уважении. 6. Уважение родителей — долг детей.</p> <p>Статья 48. Народостроительство и национальные отношения в России 3. В России уважается право всех братских российских народов на язык, культуру, вероисповедание своих предков. 4. Государство осуществляет мониторинг состояния национальных отношений и управление в сфере национальных отношений, формирует уважение и терпимость к иным народам.</p> <p>Статья 56. Общество в России 2. основополагающими принципами построения и развития российского общества являются: в) взаимоуважение, сотрудничество и взаимопомощь.</p> <p>Статья 58. Государство и общество 2. Государство способствует развитию общественного согласия и единства, признавая разнообразие и укрепляя взаимное доверие и уважение.</p> <p>Статья 59. Достижение социальной справедливости 2. Социальная справедливость обеспечивается: знанием, учетом, уважением и стремлением к реализации интересов каждого человека, группы интересов, а также достижением баланса конфликтующих интересов.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------------------------|---|
| | <p>Статья 78. Милосердие 2. Государство содействует утверждению в обществе, в социальной и экономической системе гуманизма и милосердия</p> |
| 17) Альтруизм | <p>Статья 64. Преодоление несправедливости, горя, беды 1. Каждый человек, объединения граждан, юридические лица вправе, наблюдая несправедливость, требовать от государства, общества, групп интересов и каждого человека восстановления справедливости в порядке, установленном федеральным законом. 2. Государство обеспечивает реализацию каждым человеком права на обращение в государственные органы о беде, горе, несправедливости, содействует их преодолению и стимулирует деятельность соответствующих общественных объединений</p> |
| Сопереживание | <p>Статья 54. Сфера деятельности групп народного самоуправления 1. В сфере деятельности групп народного самоуправления и на территории проживания решаются вопросы: г) создания условий для комфортного проживания, в том числе вопросы ... милосердия. Статья 60. Основания достижения социальной справедливости 1. Основаниями достижения социальной справедливости являются: е) милосердное отношение к слабому и обездоленному. Статья 78. Милосердие 1. Милосердие поддерживается обществом и государством. 2. Государство содействует утверждению в обществе, в социальной и экономической системе гуманизма и милосердия. Статья 88. Цели образования 2. Образование нацелено на воспитание личности в духе ... милосердия. Статья 212. Принципы и цели внешней политики России 2. Во внешней политике Россия поддерживает ... милосердие</p> |
| 18) Гармоничное развитие личности | <p>Статья 23. Долг и обязанности гражданина 6. Стремление к постоянному личному совершенству, развитию самосознания и чувства ответственности за свое поведение, гармоничной общественной жизни в целях продвижения России к высшим уровням достижений является долгом гражданина России. Статья 54. Сфера деятельности групп народного самоуправления 3. Принципами и целями деятельности групп народного самоуправления являются инициативность, самостоятельность, взаимопомощь, содействие обеспечению достойного уровня жизни населения, сохранения и развития человеческого потенциала. Статья 65. Материальная защищенность 1. Государство гарантирует каждому гражданину России достойный уровень жизни, необходимый для поддержания и развития его самого и находящихся на его иждивении членов его семьи, исходя из установленных государством социальных стандартов и принципа социальной справедливости.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>Статья 80. Формирование, развитие и сохранение человеческого потенциала</p> <p>3. Государство обеспечивает условия, содействующие сохранению и развитию человеческого потенциала, для каждого гражданина России. Гражданам России, не имеющим достойного уровня жизни, оказывается государственная поддержка.</p> <p>Статья 81. Гарантии сохранения и развития человеческого потенциала</p> <p>1. Человеческий потенциал подлежит сохранению и развитию.</p> <p>2. Каждый человек, общество и государство несут ответственность за сохранение и развитие человеческого потенциала.</p> <p>3. Не допускается принятие государственными органами и их должностными лицами решений и осуществление ими действий (бездействия), снижающих человеческий потенциал. За действия (бездействие) и решения, снижающие человеческий потенциал, государственные органы и их должностные лица привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством России.</p> <p>Статья 86. Воспитание и средства массовой коммуникации</p> <p>1. Государство стимулирует средства массовой коммуникации к осуществлению нравственного и духовного воспитания, умственного развития граждан России в соответствии с высшими ценностями России.</p> <p>Статья 88. Цели образования</p> <p>1. Образование обеспечивает всестороннее развитие способностей личности и осуществляется в целях передачи знаний, привития навыков и умений, формирования мировоззрения и воспитания личности.</p> <p>2. Образование нацелено на воспитание личности в духе патриотизма, трудолюбия, коллективности, взаимоподдержки, милосердия, на развитие ее цивилизационно идентичного сознания и формирование ее как свободного и ответственного гражданина в соответствии с высшими ценностями России.</p> <p>Статья 89. Право на образование</p> <p>3. Образование осуществляется в соответствии с законодательством России под контролем и надзором государства. Государство осуществляет контроль и надзор над государственными и частными учебными заведениями для обеспечения целей образования и умственного, нравственного и физического развития учащихся.</p> <p>Статья 92. Государство и культура</p> <p>4. Государство обязано в сотрудничестве с учебными заведениями, спортивными объединениями и коллективами стимулировать, направлять и поддерживать занятия населения физической культурой и спортом и содействовать их развитию.</p> <p>Статья 93. Свобода творчества</p> <p>1. Гражданам России в целях самореализации, личного развития, развития страны гарантируется свобода научного, технического, художественного и иных видов творчества, преподавания, если иное</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|--|
| | <p>не предусмотрено федеральным законом. Каждый человек имеет право на осуществление творческой деятельности всех видов в соответствии со своими интересами и способностями.</p> <p>Статья 98. Основания государственного регулирования экономической деятельности</p> <p>2. Основная цель государственного регулирования экономической деятельности заключается в достижении самодостаточности России, при которой обеспечиваются финансовая самостоятельность, оборонная, продовольственная, энергетическая и экологическая безопасность, сохранение и развитие человеческого потенциала в соответствии с установленными целями России.</p> <p>Статья 99. Участие государства в экономической деятельности</p> <p>Государство осуществляет следующие функции в сфере экономической деятельности:</p> <p>а) выработку экономической политики и координацию ее осуществления с социальной и демографической политиками, политикой сохранения и развития человеческого потенциала России.</p> <p>Статья 127. Россия — социальное государство</p> <p>1. Россия как социальное государство устремлено к достижению социальной справедливости. Государственная социальная политика направлена на обеспечение достойного уровня жизни, свободное и всестороннее развитие, самореализацию каждого гражданина и Народа России.</p> <p>Статья 136. Сфера ответственности России на федеральном уровне</p> <p>1. Россия в лице федеральных государственных органов и их должностных лиц ответственна за:</p> <p>б) ... сохранение и развитие человеческого потенциала России;</p> <p>д) безопасность в области ... сохранения и развития человеческого потенциала;</p> <p>з) прогнозирование ... развития человеческого потенциала России.</p> <p>Статья 137. Сфера ответственности субъекта России</p> <p>Субъект России в лице его государственных органов и их должностных лиц ответствен за состояние дел в следующих сферах жизнеустройства страны:</p> <p>а) ...сохранение и развитие человеческого потенциала России;</p> <p>в) безопасность в области ... сохранения и развития человеческого потенциала;</p> <p>г) прогнозирование ... развития человеческого потенциала России.</p> <p>Статья 138. Сфера ответственности муниципальных образований</p> <p>1. Муниципальное образование в лице местных государственных органов и их должностных лиц ответственно за состояние дел в следующих сферах жизнеустройства страны:</p> <p>а) ... сохранение и развитие человеческого потенциала России;</p> <p>в) безопасность в области ... сохранения и развития человеческого потенциала;</p> <p>г) прогнозирование ... развития человеческого потенциала России.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <i>(Реализуется также через права человека: право на охрану здоровья и медицинскую помощь, на социальное обеспечение, образование, труд, отдых, право на доступ к культуре, на самоидентификацию по национальному и религиозному признакам, свобода творчества, свобода самореализации)</i> |
| 19) Честь | <p>Статья 37. Свобода слова и право на информацию 4. Любое преследование за распространение своего мнения запрещено, если такое мнение не содержит в себе информацию ... унижающую честь и умаляющую достоинство человека.</p> <p>Статья 66. Нематериальная и средовая защищенность 3. Каждый человек имеет право на личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Никакое произвольное вмешательство в сферу частной жизни человека недопустимо.</p> <p>Статья 148. Противодействие коррупции 3. Государственные служащие и лица, замещающие государственные должности, не должны допускать конфликта государственных, общественных и личных интересов, совершать поступки, порочащие репутацию или причиняющие ущерб государству, порочащие их честь, достоинство и репутацию и ставящие под сомнение их профессиональные и моральные качества. 4. Для государственных служащих руководящих категорий и лиц, замещающих государственные должности, вводится частичное ограничение права на неприкосновенность частной жизни в период замещения должности в порядке, установленном федеральным законом.</p> <p>Статья 152. Ответственность Президента России 3. С целью сохранения чести и достоинства как главы государства Президент России может добровольно уйти в отставку.</p> <p>Статья 157. Присяга Президента России 1. При вступлении в должность Президент России приносит присягу в одном из следующих вариантов: а) «Клянусь и обязуюсь перед Народом России, Богом и собственной совестью при осуществлении полномочий Президента России ... честно и добросовестно служить Народу России»; б) «Клянусь и обязуюсь перед Народом России и собственной совестью при осуществлении полномочий Президента России ... честно и добросовестно служить Народу России»</p> |
| Совесть | <p>Преамбула Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... заявляя о своей ответственности перед Богом, собственной совестью и людьми, ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>Статья 20. Права и свободы человека 2. Человек вправе осуществлять свободный выбор между добром и злом и ответствен в этом перед Богом и собственной совестью.</p> <p>Статья 45. Гарантии народовластия 2. Народовластие гарантируется посредством установления: а) порядка проведения выборов и требований к кандидатам и лицам, замещающим выборные должности в государственных органах, гарантирующих добросовестное служение избранных лиц своим избирателям.</p> <p>Статья 101. Конкуренция и естественные монополии 2. Государство защищает конкуренцию от недобросовестных действий.</p> <p>Статья 126. Россия — светское и веротерпимое государство 5. Каждому человеку гарантируется свобода вероисповедания, в том числе право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую не запрещенную федеральным законом религию или не исповедовать никакой религии, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные, атеистические и агностические убеждения и действовать в соответствии с ними. Установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии не допускается.</p> <p>Статья 149. Добросовестность и ценностные ориентиры должностных лиц исполнительных государственных органов 1. Государственный служащий, лицо, замещающее государственную должность, исполняют свои обязанности добросовестно, на высоком уровне профессиональной подготовки, основываясь на принципах государственного управления.</p> <p>Статья 157. Присяга Президента России 1. При вступлении в должность Президент России приносит присягу в одном из следующих вариантов: а) «Клянусь и обязуюсь перед Народом России, Богом и собственной совестью при осуществлении полномочий Президента России ... честно и добросовестно служить Народу России»; б) «Клянусь и обязуюсь перед Народом России и собственной совестью при осуществлении полномочий Президента России ... честно и добросовестно служить Народу России».</p> <p>Статья 212. Принципы и цели внешней политики России 2. Во внешней политике Россия ... добросовестно соблюдает международные договоры</p> |
| Нравственность | <p>Преамбула Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... будучи убежденными в том, что источниками счастья человека, блага и благополучия всех и каждого являются труд, свобода и ответственность, совесть и нравственность, любовь и товарищество, справедливость и единство,</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>семья, ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизнеустройство нашей страны.</p> <p>Статья 11. Религиозные объединения и высшие ценности России</p> <p>2. Государство участвует в социальном партнерстве с религиозными организациями, уважая и поощряя их социально значимую деятельность в сфере благотворительности, призрения и социальной помощи, образования, науки, воспитания, нравственности, патриотизма, в том числе через средства массовой коммуникации в соответствии с федеральным законом.</p> <p>Статья 18. Информационная безопасность</p> <p>4. Запрещается пропаганда безнравственного и асоциального поведения.</p> <p>Статья 37. Свобода слова и право на информацию</p> <p>4. Любое преследование за распространение своего мнения запрещено, если такое мнение не содержит в себе информацию, пропагандирующую безнравственность.</p> <p>Статья 58. Государство и общество</p> <p>1. Государство обязано способствовать обеспечению общественного прогресса, социальной справедливости, общественной нравственности и повышению общественного благосостояния.</p> <p>Статья 59. Достижение социальной справедливости</p> <p>6. Государство, общество, группы интересов, каждый человек активно формируют представления об ожидаемом воздаваемого ими и требуемом от них на основе умеренности, достаточности, обоснованности и нравственности.</p> <p>Статья 60. Основания достижения социальной справедливости</p> <p>1. Основаниями достижения социальной справедливости являются: а) общественная нравственность.</p> <p>Статья 84. Здоровье и здоровый образ жизни</p> <p>2. В России ограничиваются проявления нездорового (в том числе безнравственного) образа жизни, в том числе гиподинамии, развратных действий, нездорового питания, наркомании, курения и потребления алкоголя, девиантного поведения. Запрещается любая их пропаганда и реклама в соответствии с федеральным законом. Скотоложство и мужеложство запрещаются.</p> <p>3. Государство обязано ... пропагандировать здоровый и нравственный образ жизни.</p> <p>Статья 85. Государство и воспитание</p> <p>1. Государство обеспечивает нравственное и духовное воспитание граждан России в соответствии с высшими ценностями России.</p> <p>3. Государство уделяет особое внимание нравственному и патриотическому воспитанию молодежи.</p> <p>Статья 86. Воспитание и средства массовой коммуникации</p> <p>1. Государство стимулирует средства массовой коммуникации к осуществлению нравственного и духовного воспитания, умственного</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|--|
| | <p>развития граждан России в соответствии с высшими ценностями России.</p> <p>2. Распространение в средствах массовой коммуникации сведений, содержание которых может нанести вред нравственности населения России, ограничивается или запрещается в соответствии с федеральным законом.</p> <p>Статья 89. Право на образование</p> <p>3. ...Государство осуществляет контроль и надзор над государственными и частными учебными заведениями для обеспечения целей образования и умственного, нравственного и физического развития учащихся.</p> <p>Статья 128. Россия — нравственное государство</p> <p>1. Россия как нравственное государство устремлена в своей деятельности к достижению преобладания высших ценностей России в общественных отношениях всеми доступными и правомерными способами.</p> <p>3. Государство осуществляет регулирование деятельности средств массовой коммуникации в целях защиты общественной нравственности.</p> <p>Статья 147. Эффективность государственного управления</p> <p>1. Государство обеспечивает подготовку и отбор наиболее квалифицированных, нравственных и обладающих безупречной репутацией лиц для замещения государственных должностей и должностей государственной службы в соответствии с законодательством России.</p> <p>Статья 174. Ответственность Правительства России</p> <p>Правительство России несет ответственность за:</p> <p>е) обеспечение ... общественной нравственности.</p> <p>Статья 202. Назначение и освобождение от должности прокуроров</p> <p>3. Прокурорами могут быть назначены граждане России, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и нравственными качествами, способные по состоянию физического и психического здоровья осуществлять возлагаемые на них полномочия.</p> <p>Статья 212. Принципы и цели внешней политики России</p> <p>2. Во внешней политике Россия поддерживает общепланетарный мир и безопасность, справедливость, милосердие, нравственность, уважает суверенитет и равноправие государств, территориальную целостность государств и нерушимость границ, добросовестно соблюдает международные договоры, поддерживает неприменение силы и мирное урегулирование разногласий, невмешательство во внутренние дела, добрососедские отношения с сопредельными государствами, защищает свой международный авторитет, сотрудничает с другими государствами</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|--|--|
| <p>20) Идеино-духовная мировоззренческая мотивированность человека и общества</p> | <p>Статья 8. Идеология 1. Высшие ценности России формируют общую, объединяющую Народ России государственную идеологию. Государственная идеология поддерживается государством через воспитание, образование, науку, культуру, традиции, средства массовой коммуникации и защищается от внутренних и внешних посягательств. 2. В России признается многообразие идеологий, отражающих мировоззрение отдельных групп граждан. 3. Никакая идеология не может насаждаться насильственно или быть направленной на подрыв высших ценностей России.</p> <p>Статья 21. Долг и обязанности человека 9. Беречь собственное здоровье, вести здоровый образ жизни, заниматься формированием своей духовной культуры — долг каждого человека.</p> <p>Статья 66. Нематериальная и средовая защищенность 7. Каждый человек вправе определять и указывать свою национальную и религиозную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной и религиозной принадлежности. Гражданин России вправе определять и указывать свою национальную и религиозную принадлежность при государственной регистрации актов гражданского состояния, исправлении, изменении, восстановлении и аннулировании записей актов гражданского состояния. Государство обеспечивает возможности для реализации права на самоидентификацию по национальному и религиозному признакам.</p> <p>Статья 67. Защищенность после смерти 3. Государство гарантирует захоронение останков умершего согласно культурным и религиозным традициям в соответствии с волей умершего или его близких родственников.</p> <p>Статья 80. Формирование, развитие и сохранение человеческого потенциала 1. К человеческому потенциалу относятся уровень здоровья, психологический комфорт, идейно-духовная мировоззренческая определенность, воспитанность, культурность, образованность и квалификация, навыки, умения и творческие способности. 2. Человеческий потенциал формируется на основании высших ценностей России. 3. Государство обеспечивает условия, содействующие сохранению и развитию человеческого потенциала, для каждого гражданина России.</p> <p>Статья 88. Цели образования 1. Образование обеспечивает всестороннее развитие способностей личности и осуществляется в целях передачи знаний, привития навыков и умений, формирования мировоззрения и воспитания личности.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|--------------------------------|--|
| | <p>Статья 90. Гарантии образования 3. Государство гарантирует право родителей давать своим детям дополнительное образование, соответствующее их мировоззренческим убеждениям.</p> <p>Статья 126. Россия — светское и веротерпимое государство 1. Россия является светским и веротерпимым государством, в котором религия и государство взаимно не вмешиваются во внутренние дела друг друга. Никакая религия, атеистическое или агностическое мировоззрение не могут устанавливаться в качестве обязательных. 4. Государство признает вклад православия и иных конфессий в формирование русской (российской) цивилизационной идентичности и России, взаимодействует с религиозными объединениями и осуществляет поддержку их социально значимой деятельности в сферах, установленных федеральным законом. 5. Каждому человеку гарантируется свобода вероисповедания, в том числе право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую не запрещенную федеральным законом религию или не исповедовать никакой религии, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные, атеистические и агностические убеждения и действовать в соответствии с ними. Установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии не допускается. 6. Каждый человек вправе выражать свое отношение к религии и не может подвергаться принуждению при определении своего отношения к ней, к исповеданию или отказу от исповедания религии и при указании своего отношения к религии</p> |
| <i>Устремленность к идеалу</i> | <p>Статья 23. Долг и обязанности гражданина 6. Стремление к постоянному личному совершенству, развитию самосознания и чувства ответственности за свое поведение, гармоничной общественной жизни в целях продвижения России к высшим уровням достижений является долгом гражданина России</p> |
| 21) Нестязательство | <p>Статья 59. Достижение социальной справедливости 6. Государство, общество, группы интересов, каждый человек активно формируют представления об ожидаемом воздаваемого ими и требуемом от них на основе умеренности, достаточности, обоснованности и нравственности.</p> <p>Статья 79. Благотворительность 1. Государство поощряет участие физических и юридических лиц в благотворительной деятельности, а также создает возможности для развития благотворительности. Все нуждающиеся обладают равными правами на получение благотворительной помощи. 2. Благотворительная деятельность является социально значимой. 3. Мерами государственного поощрения и стимулирования осуществления благотворительной деятельности являются налоговые льготы, субсидии, информационная поддержка, специальные государственные награды и иные меры в соответствии с законодательством России.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|---|---|
| | <p>Статья 98. Основания государственного регулирования экономической деятельности</p> <p>1. Основными принципами государственного регулирования экономической деятельности в России являются:</p> <p>ж) стимулирование роста величины добавочной стоимости и ограничение прибыльности в общественных интересах, разумное потребление и самоограничение потребления.</p> <p>Статья 148. Противодействие коррупции</p> <p>1. Государственные служащие и лица, замещающие государственные должности, не вправе использовать свои полномочия для неправомерного обогащения, подменять государственные и общественные интересы более узкими групповыми и личными интересами, совершать иные коррупционные деяния</p> |
| <p><i>Преобладание духовно-нравственных мотивов жизненного поведения над материальными интересами</i></p> | <p>Статья 21. Долг и обязанности человека</p> <p>9. Беречь собственное здоровье, вести здоровый образ жизни, заниматься формированием своей духовной культуры — долг каждого человека.</p> <p><i>(Высшая ценность реализуется также через гуманизм, взаимное уважение, взаимопомощь, альтруизм, милосердие и сопереживание)</i></p> |
| <p>22) Трудолюбие</p> | <p>Преамбула</p> <p>Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России, ... будучи убежденными в том, что источниками счастья человека, блага и благополучия всех и каждого являются труд, свобода и ответственность, совесть и нравственность, любовь и товарищество, справедливость и единство, семья, ... по своей доброй воле определяем в Конституции России жизненноустройство нашей страны.</p> <p>Статья 21. Долг и обязанности человека</p> <p>8. Труд является долгом каждого человека.</p> <p>Статья 27. Свобода человека</p> <p>3. Граждане России вправе на равных основаниях добиваться своей самореализации в сфере труда в соответствии с состоянием своего здоровья, интересами и способностями без какой бы то ни было дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной, языковой или социальной принадлежности или по иным признакам.</p> <p>Статья 60. Основания достижения социальной справедливости</p> <p>1. Основаниями достижения социальной справедливости являются:</p> <p>г) результаты труда.</p> <p>Статья 61. Социальные стандарты</p> <p>3. Система государственных социальных стандартов охватывает все сферы социальных отношений, в том числе оплату труда и трудовые отношения, обеспечение занятости и помощи безработным, пенсионное обеспечение, обеспечение лекарственными средствами</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|--|
| | <p>и товарами массового спроса, обеспечение населения жильем, коммунальными и бытовыми услугами, образование и профессиональную подготовку, науку, здравоохранение и физическое развитие, культуру, социальное страхование, социальную помощь и социальное обслуживание населения, обеспечение экологической безопасности, защиту прав граждан в социальной сфере.</p> <p>Статья 65. Материальная защищенность</p> <p>1. Государство гарантирует каждому гражданину России достойный уровень жизни, необходимый для поддержания и развития его самого и находящихся на его иждивении членов его семьи, исходя из установленных государством социальных стандартов и принципа социальной справедливости.</p> <p>2. Каждый человек имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для осуществления не запрещенной федеральным законом экономической деятельности. Свобода выбора вида экономической деятельности и форм ее осуществления гарантируется.</p> <p>Статья 68. Труд</p> <p>1. Труд в России является основным источником доходов и потребляемых благ человека, источником развития общества и государства. Государство и общество поощряют труд, повышают ценность, значение и престиж труда.</p> <p>2. Труд свободен. Каждый человек имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, повышать свою квалификацию и уровень профессиональной подготовки.</p> <p>3. Труд мотивируется материальными и нематериальными способами.</p> <p>4. Принудительный труд запрещен, за исключением случаев привлечения к труду в соответствии с вступившим в законную силу приговором суда и иных случаев, установленных федеральным конституционным законом.</p> <p>5. Каждый работник 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 в соответствии с принципом социальной справедливости, а также право на защиту от безработицы.</p> <p>6. Каждый человек имеет право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с работодателем и споры с использованием установленных федеральным конституционным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.</p> <p>7. Предпринимательская деятельность признается социально значимой.</p> <p>8. Деятельность родителей по уходу и воспитанию детей до достижения ими шести лет в семье признается социально значимой деятельностью и приравнивается к трудовой.</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>Период ухода и воспитания ребенка до достижения им возраста шести лет неработающим родителям включается в трудовой стаж в порядке, установленном законодательством России.</p> <p>9. Государство ответственно за обеспечение трудовой занятости трудоспособных граждан в соответствии с их предпочтениями, уровнем образования, профессиональной подготовки и квалификации, организацию повышения квалификации, уровня профессиональной подготовки граждан в целях минимизации безработицы.</p> <p>Статья 69. Рента</p> <p>1. Рента в России ограничивается и регулируется государством в соответствии с федеральным конституционным законом и федеральными законами.</p> <p>Статья 72. Государственное служение</p> <p>1. Труд гражданина в интересах общества и государства (государственное служение) является его долгом. Государственное служение осуществляется гражданами на государственной и приравненной к ней службе.</p> <p>Статья 73. Государственные выплаты</p> <p>1. Государство устанавливает государственные выплаты за осуществление особых видов социально значимой деятельности: материнство, учебу студентов и аспирантов и иных лиц в соответствии с федеральным законом. Осуществляется материальная поддержка лиц, имеющих особые заслуги перед государством.</p> <p>2. Осужденные, отбывающие наказание, занятые общественно полезным трудом и вставшие на путь исправления, имеют право на государственные выплаты. В местах отбывания наказания в виде лишения свободы должны быть созданы условия для занятия общественно полезным трудом.</p> <p>Статья 88. Цели образования</p> <p>2. Образование нацелено на воспитание личности в духе патриотизма, трудолюбия, коллективности, взаимоподдержки, милосердия, на развитие ее цивилизационно-идентичного сознания и формирование ее как свободного и ответственного гражданина в соответствии с высшими ценностями России.</p> <p>Статья 98. Основания государственного регулирования экономической деятельности</p> <p>1. Основными принципами государственного регулирования экономической деятельности в России являются:</p> <p>г) приоритет экономической деятельности, основанной на личном трудовом участии человека, над экономической деятельностью, не основанной на личном трудовом участии человека (рентной деятельностью).</p> <p>5. ...Государство поощряет экономическую деятельность, предполагающую личное трудовое участие граждан.</p> <p>Статья 100. Единство экономического пространства</p> <p>1. Федеральные государственные органы обеспечивают единство экономического пространства, свободное перемещение трудовых</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|---------------------------------|--|
| | <p>ресурсов, не запрещенных к обороту товаров и услуг, финансовых средств на территории России.</p> <p>2. Ограничения перемещения трудовых ресурсов, товаров и услуг, финансовых средств могут вводиться в соответствии с федеральным законом в случае необходимости обеспечения безопасности России.</p> <p>Статья 103. Трудовые ресурсы</p> <p>1. Государство обеспечивает количественное и качественное воспроизводство трудовых ресурсов, необходимое для достижения целей России, уровень квалификации работников.</p> <p>2. Государство управляет миграцией трудовых ресурсов внутри страны, эмиграцией и иммиграцией, создает условия для участия физических лиц в программах переселения, осуществляемых работодателями.</p> <p>Статья 127. Россия — социальное государство</p> <p>9. В России охраняются труд и здоровье каждого человека, устанавливается в соответствии с принципом социальной справедливости гарантированный минимальный размер оплаты труда и пенсии, осуществляется государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные формы социальной защиты.</p> <p>Статья 174. Ответственность Правительства России</p> <p>Правительство России несет ответственность за:</p> <p>е) обеспечение народосбережения, трудовой занятости, социальной справедливости и общественной нравственности.</p> <p>Статья 201. Прокуратура России</p> <p>5. Прокурор осуществляет защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном жилищном фонде; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; права на благоприятную окружающую среду; образования</p> |
| 23) Устремленность к творчеству | <p>Статья 80. Формирование, развитие и сохранение человеческого потенциала</p> <p>1. К человеческому потенциалу относятся уровень здоровья, психологический комфорт, идейно-духовная мировоззренческая определенность, воспитанность, культурность, образованность и квалифицированность, навыки, умения и творческие способности.</p> <p>3. Государство обеспечивает условия, содействующие сохранению и развитию человеческого потенциала, для каждого гражданина России. Гражданам России, не имеющим достойного уровня жизни, оказывается государственная поддержка.</p> <p>Статья 93. Свобода творчества</p> <p>1. Гражданам России в целях самореализации, личного развития, развития страны гарантируется свобода научного, технического, художественного и иных видов творчества, преподавания, если иное</p> |

| Высшая ценность | Адресация в тексте Конституции |
|-----------------|---|
| | <p>не предусмотрено федеральным законом. Каждый человек имеет право на осуществление творческой деятельности всех видов в соответствии со своими интересами и способностями.</p> <p>2. Каждый человек вправе заниматься профессиональной и непрофессиональной творческой деятельностью, если иное не предусмотрено федеральным законом. Государство создает необходимые для этого материальные условия, оказывает поддержку творческим организациям и союзам, обеспечивает доступность просветительских мероприятий для всех категорий населения.</p> <p>Статья 95. Интеллектуальная деятельность</p> <p>1. Государство стимулирует интеллектуальную, творческую, изобретательскую и рационализаторскую деятельность.</p> <p>2. Государство обеспечивает защиту интеллектуальных прав, в том числе право на получение вознаграждения за использование их интеллектуальной собственности другими лицами.</p> <p>Статья 97. Искусство</p> <p>1. В России признается свобода искусства и иного художественного творчества.</p> <p>2. Государство поощряет направленность художественного творчества на реализацию высших ценностей России и способствует распространению его результатов</p> |

В научном макете новой Конституции России все устройство человеческого общежития, экономики, территории, социальной сферы, образования, здравоохранения, науки, культуры, обороноспособности, экологии, самих институтов государственности подчинено высшим ценностям России. А высшие ценности — это прежде всего общественная нравственность, историческая память и справедливость, а также труд, патриотизм, человечность и ряд иных.

В тексте научного макета эти положения разъяснены и проиллюстрированы более детально. Этот подход представляет собой парадигму, в корне отличающуюся от навязанной сегодня стране нежизнеспособной доктрины. Поэтому научный макет новой Конституции России ориентирован не на российское богатое меньшинство и интересы иностранных государств, а на саму Россию и на ее народ. На их успех. Поэтому уважение к России в мире, которое она утрачивает, при применении положений научного макета, безусловно, восстановится.

Главное, что без смены несовместимой с успехом страны политической, государственной, региональной, социальной, экономической модели, которая и задается Конституцией, — успешного развития России не достигнуть. А успех этот вполне достижим, история России это доказывает. Научный макет новой Конституции страны разработан именно с этой целью.

1.3. Сопоставительный анализ научного макета новой Конституции России с конституциями зарубежных стран

Конституция любой страны, являясь документом высшего уровня, ее основным законом, должна описывать основания построения государства и жизнеустройства страны. С этой позиции интересно сравнить ценностное содержание и ценностные диссонансы Конституции Российской Федерации и научного макета новой Конституции России.

В качестве исследовательского метода использовался сравнительный контент-анализ текстов конституций зарубежных стран. Многое для понимания смысловой конструкции конституции дает частотный терминологический анализ. Под частотой в данном случае понимается число использований в тексте того или иного термина (во всех склонениях и падежах).

Всего с этой целью было проанализировано 60 конституций. Использовались главным образом конституции европейских государств.

Текстовые объемы конституций, как известно, различны. Соответственно, при большем объеме частота употребления искомым понятиям также потенциально возрастает. Однако российский показатель в диапазоне сравниваемых текстов — средний, что говорит о корректности проведенных сравнений именно по отношению к России.

Особое внимание в данном сравнительном анализе обращалось на Конституцию СССР⁵ (с точки зрения изменения ценностного насыщения Основного закона — увеличения или снижения апелляции к ценностям), Китая (как одного из наиболее интенсивно развивающихся государств современного мира) и Белоруссии (как одного из наиболее интенсивно развивающихся государств на постсоветском пространстве).

Забегая вперед, укажем, что все проанализированные конституционные тексты по объему несколько меньше российского аналога, но имеют большее ценностное насыщение (рис. 9). При этом задачи ценностного сравнения конституций зарубежных стран между собой не ставилось, а решался вопрос аксиологической оценки действующей Конституции РФ на фоне мирового конституционного законодательства и сравнения с ним предлагаемого научного макета новой Конституции России.

Насколько приемлема сама категория «ценности» в условиях традиций российского законодательства? Данные контент-анализа показывают, что никакого отторжения на уровне конституционного законодательства она не находит. Частота употребления слова «ценности» в Конституции РФ выше, чем в основных законах других государств (рис. 10). Другое дело, что за номинируемым термином часто обнаруживается содержательная пустота.

Что показывает анализ частоты употребления в конституциях слова «Бог» и производных от него? В Конституции ФРГ слово «Бог» употребляется 4 раза, Нидерландов — 7 раз, Ирландии — 9 раз (рис. 11).

⁵ Здесь и далее при упоминании Конституции СССР речь идет о Конституции СССР 1977 г.

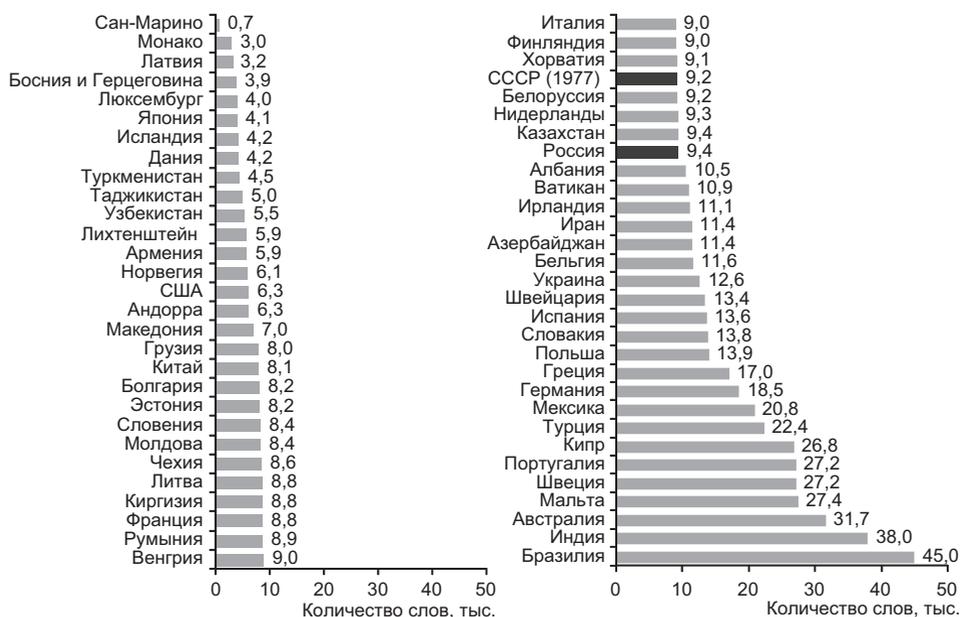


Рис. 9. Общее количество слов в конституциях стран мира

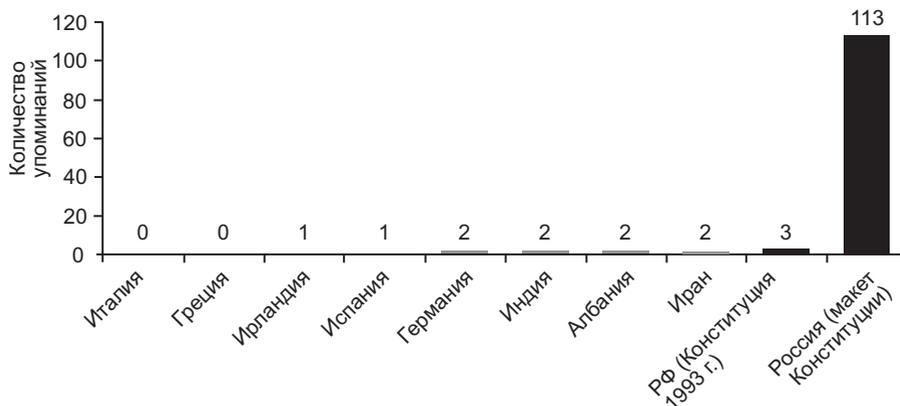


Рис. 10. Частота употребления в конституциях слова «ценности»

В Конституции РФ соответствующий лексический ряд отсутствует полностью. И это не объясняется светским характером Российского государства. С апелляции к Богу начинаются преамбулы многих конституций. Конституция ФРГ: «сознавая свою ответственность перед Богом и людьми...»; Конституция Греции: «во имя Святой, Единосущной и Неразделимой Троицы...»; Конституция Ирландии: «во

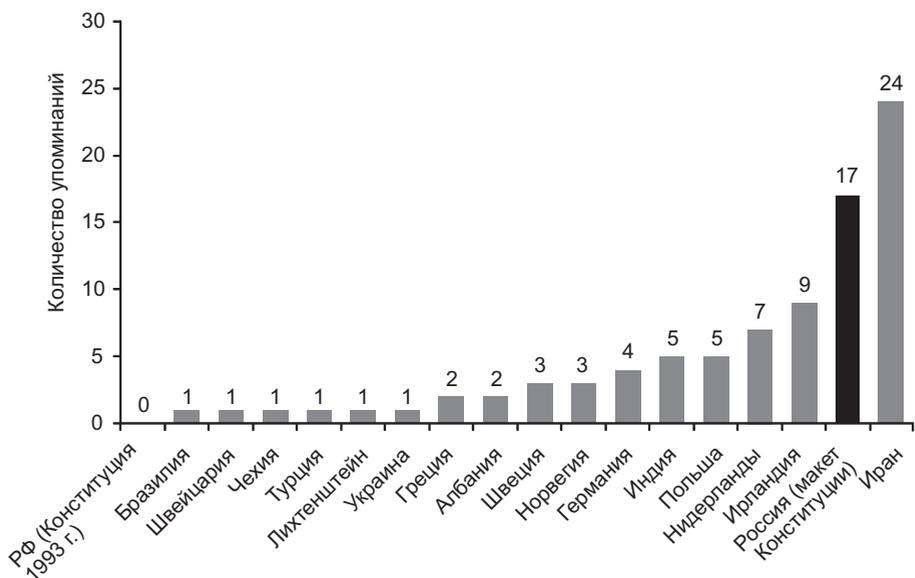


Рис. 11. Частота употребления в конституциях слова «Бог»

имя пресвятой Троицы, от которой исходят все власти и к которой как нашей последней надежде должны быть направлены все действия человека и государства. Мы, народ Эйре, смиренно признавая все наши обязанности перед нашим священным Господином Иисусом Христом, который поддерживал наших отцов в столетних испытаниях...»

Названные государства провозглашаются и признаются светскими и демократическими. Но светскость при этом не является для них основанием отвергать ценностное значение религии и религиозного мировоззрения. Их религии представляют собой три различных ветви христианства — соответственно, протестантизм, православие и католицизм. Очевидно, что российская Конституция является на этом фоне производной от гипертрофированно атеистического понимания сущности светского государства.

Сакральные ориентиры в текстах конституций задаются не только апелляцией к Богу, но и употреблением слов «святой», «священный». В Конституции РФ эти определения также отсутствуют. Даже священный долг защиты Родины, о котором говорилось в советском конституционном тексте, в ней не номинируется. Для сравнения: в Конституции Франции соответствующие понятия употребляются 4 раза, КНР — 4 раза, конфессионально близкой России православной Греции — 24 раза (рис. 12).

Насколько текст Конституции РФ определяет российскую национальную идентичность? Кто мы такие? На этот вопрос наш Основной закон не дает ответа. Нет в ней ни наименования «русские», ни даже «россияне».

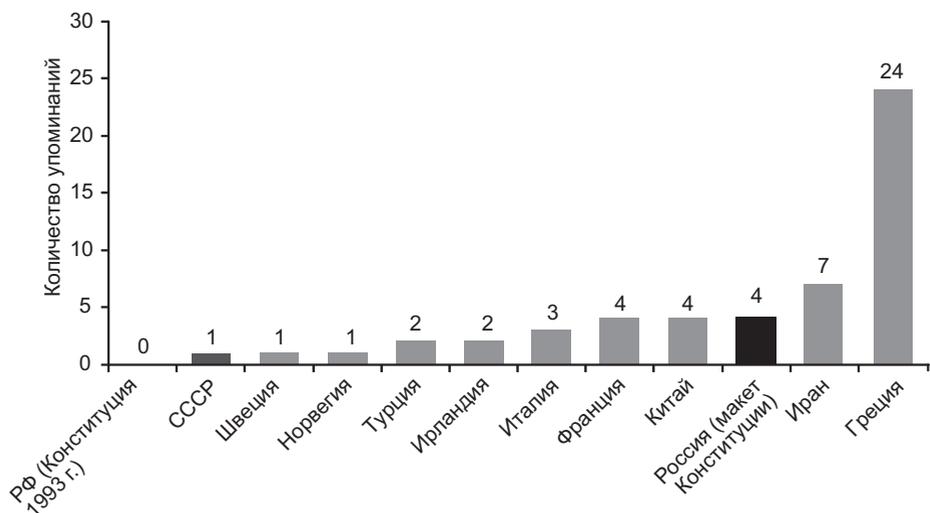


Рис. 12. Частота употребления в конституциях слов «святой», «священный»

Современная Конституция оказалась парадоксальным образом лишена субъекта государственной идентичности. Между тем в текстах конституций большинства государств, в том числе этнически неоднородных, такая идентификация содержится.

Национальная принадлежность фиксируется в соответствующих конституциях со следующей частотой: «китайцы» употребляется 6 раз, «немцы» — 8, «швейцарцы» — 9, «греки» — 15, «бразильцы» — 23 раза. «Советский народ», как новая идентифицируемая общность, фигурировал в тексте Конституции СССР 14 раз (рис. 13).

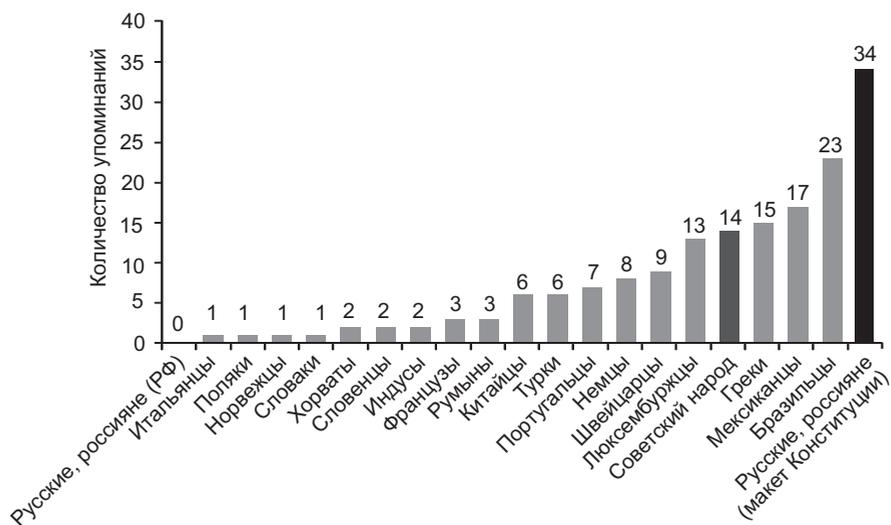


Рис. 13. Национальные идентификаторы в конституциях

Наряду с национальными в текстах конституций используются также религиозные идентификаторы. Они, например, присутствуют в конституциях — Италии, Норвегии, Дании, Швеции, политические системы которых воплощают принципы либеральной демократии. Но в целом религиозные идентификаторы обнаруживаются значительно реже. В Конституции РФ соответствующих понятий не содержится (рис. 14).

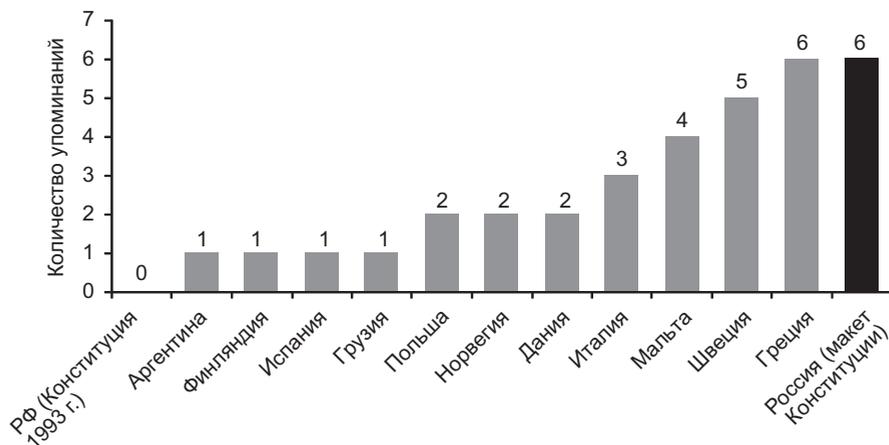


Рис. 14. Религиозные идентификаторы в конституциях

В исследованиях, проведенных Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, было доказано основополагающее значение для жизнеспособности страны фактора идейно-духовного (мировоззренческого) состояния общества⁶.

Одной из важнейших скреп государственности с точки зрения идейно-духовного фактора является ее идеология. Эквивалентом идеологии выступает национальная идея. В Конституции РФ слово «идеология» используется дважды и оба раза в негативном значении, слово «идея» в ней вовсе отсутствует. Парадоксальным образом Конституция нашей страны оказалась конституцией без идей. Для сравнения, в конституционных текстах других государств указанные слова употребляются неоднократно, причем в позитивном звучании: в Конституции СССР — 5 раз, Китая — 5, Турции — 9 раз (рис. 15).

Показательной выглядит также частота употребления слов, образованных от слова «идея» (как маркеров идеологем). В Конституции РФ, на удивление, есть только запрет на включение понятий такого рода в государственную жизнь. Поэтому имеет место искусственное «вычищение» всех терминов, каким-либо образом связанных с идеологией, из текста Конституции РФ 1993 г.

⁶ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. Монография. М.: Научный эксперт, 2007.

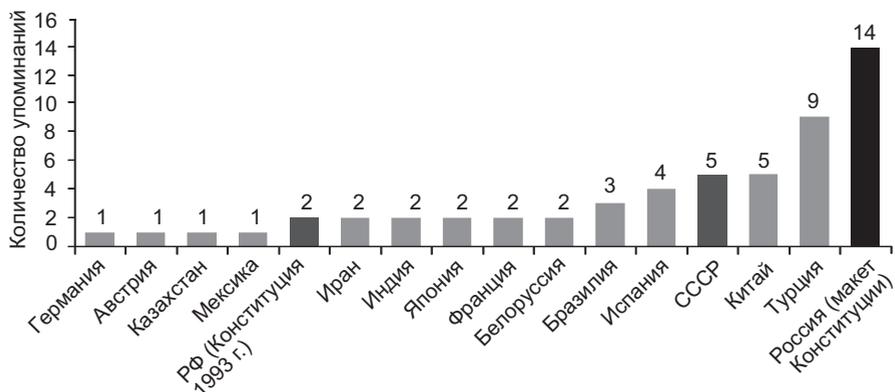


Рис. 15. Частота употребления в конституциях слов «идеология», «идея»

Возможно, это не более чем реакция на доминировавшую в советский период схоластику марксистско-ленинской теории. Для проверки этого предположения целесообразно обратиться ко второму аспекту идейно-духовного фактора, подчитав частоту употребления слов «дух», «духовность».

В Конституции РФ эти слова также отсутствуют. То есть она оказалась выхолощена с точки зрения не только идеологии, но и духовности! Показательно, что в американской Конституции частота употребления производных от слова «дух» также находится на нулевой отметке. В конституциях других государств частота употребления понятий «дух», «духовность» иная: Греции — 3 раза, КНР — 4, Белоруссии — 4, Турции — 12 раз; в Конституции СССР эти слова встречаются 5 раз (рис. 16).

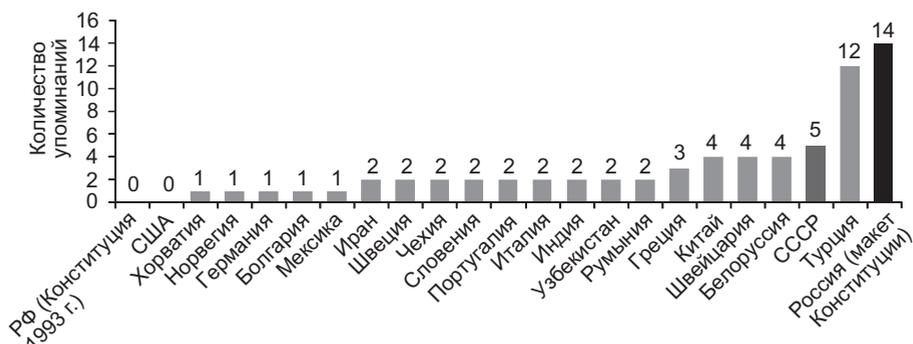


Рис. 16. Частота употребления в конституциях слов «дух», «духовность»

Важным является вопрос, как конституции ориентированы этически. Этот показатель можно измерить по частоте употребления понятий «мораль» и «нравственность». В Конституции РФ данный показатель имеет минимальное значение — одно упоминание. Для сравнения: в тексте Конституции СССР их 4, КНР — 5, Италии — 5, Греции — 6, Белоруссии — 8 (рис. 17).

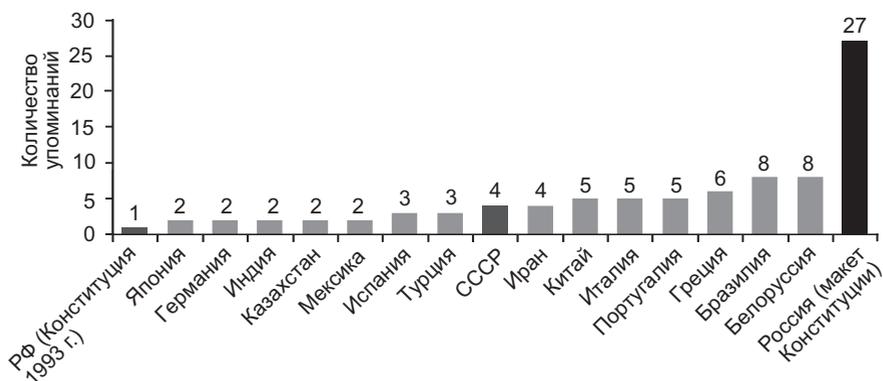


Рис. 17. Частота употребления в конституциях слов «нравственность», «мораль»

Традиционным средством закрепления в сознании этических императивов выступает воспитание. Целесообразно проверить наличие данного понятия при сравнительном анализе текстов конституций. В Конституции РФ соответствующий показатель имеет среднее значение — четыре упоминания. Но это заметно меньше, чем в конституционных текстах СССР (7 раз) и КНР (9 раз) (рис. 18).

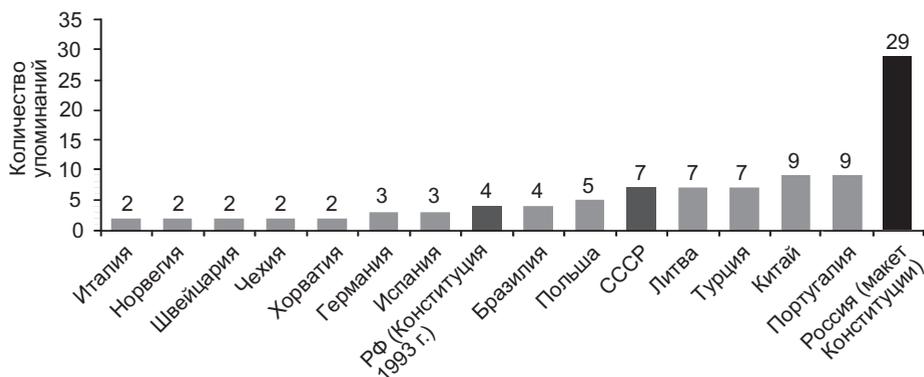


Рис. 18. Частота употребления в конституциях слова «воспитание»

Определенный смысловой маркер гуманитарной сферы — это понятие культуры. Оно довольно часто употребляется в текстах конституций, отражая присутствие культуры в общественной коммуникации в целом. В Конституции РФ указанное понятие встречается чаще, чем иные ценностные категории, — 11 раз. Но на фоне других стран этот показатель выглядит крайне незначительным. Так, в Конституции Украины слово «культура» употребляется 25 раз, Китая — 26, СССР — 27, Португалии — 49 раз (рис. 19).

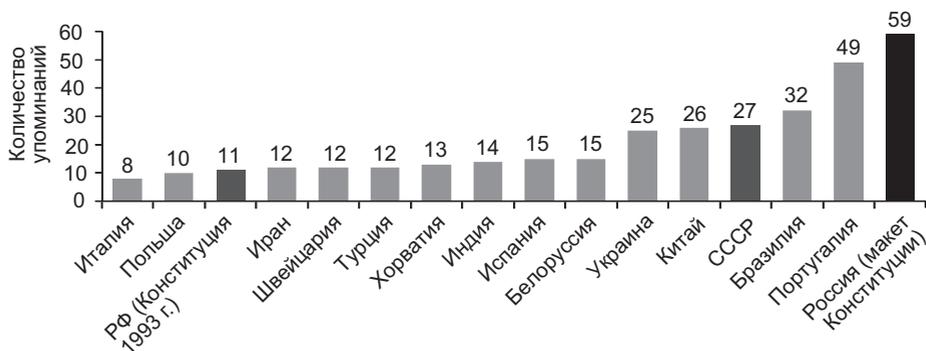


Рис. 19. Частота употребления в конституциях слова «культура»

Слова «патриот», «патриотизм» в целом не имеют в текстах конституций широкого употребления. Нет этих терминов и в современной Конституции РФ. Однако данное обстоятельство не означает их полного отсутствия в конституционном законодательстве стран мира. Они обнаруживаются, в частности, в конституциях Казахстана и Греции (однократное упоминание), СССР (дважды), Китая (четырежды) (рис. 20).

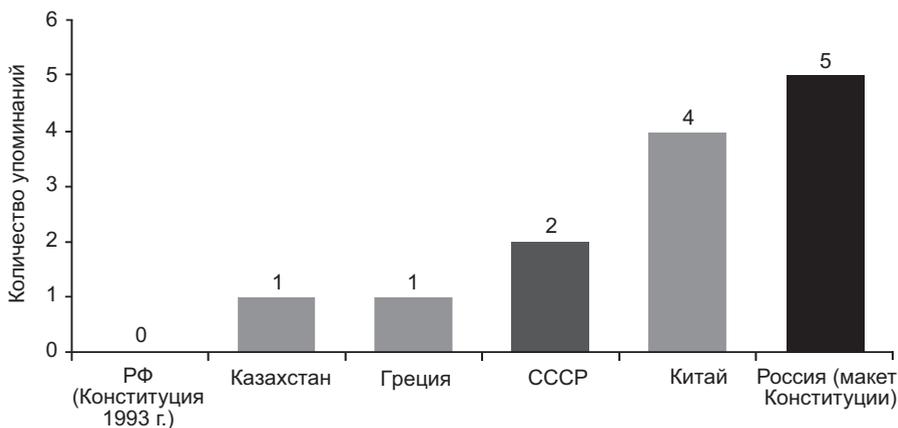


Рис. 20. Частота употребления в конституциях слов «патриот», «патриотизм»

В качестве отражения патриотического отношения к своей стране традиционно выступает понятие «Родина». В Конституции РФ данное слово встречается только в одном случае. На фоне других стран Россия и в этом случае занимает позицию аутсайдера. Так, например, финны посчитали целесообразным использовать слово «Родина» в своей конституции 3 раза, греки — 5, китайцы и турки — 6 раз (рис. 21).

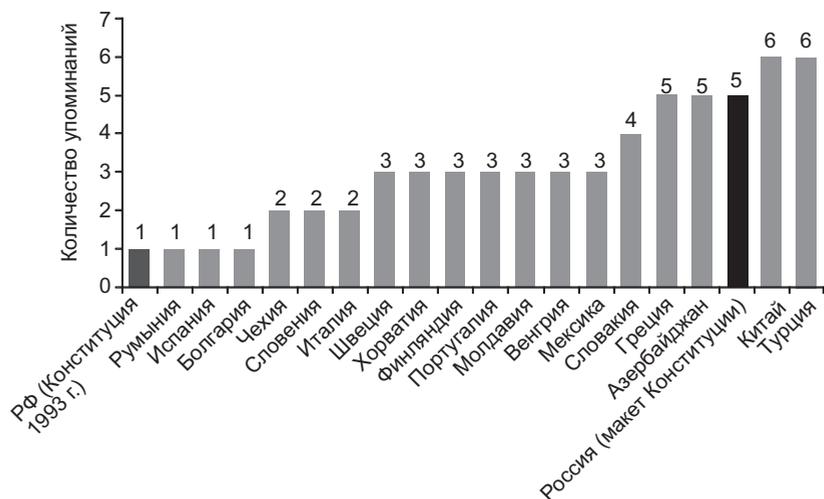


Рис. 21. Частота употребления в конституциях слова «Родина»

На уровне высшего руководства страны формулируются задачи активизации демографической политики. А насколько отвечают этим задачам положения Основного закона РФ? Об этом дает представление частота употребления в нем слова «семья». Без внимания со стороны государства к этому основополагающему элементу общества демографическая политика нереализуема. Вновь Конституция РФ оказывается в числе последних — в ней всего три слова данного лексического ряда. Для сравнения, в Конституции СССР их 5, КНР — 7, Мексики — 9, Бразилии — 10, Португалии — 15 (рис. 22).

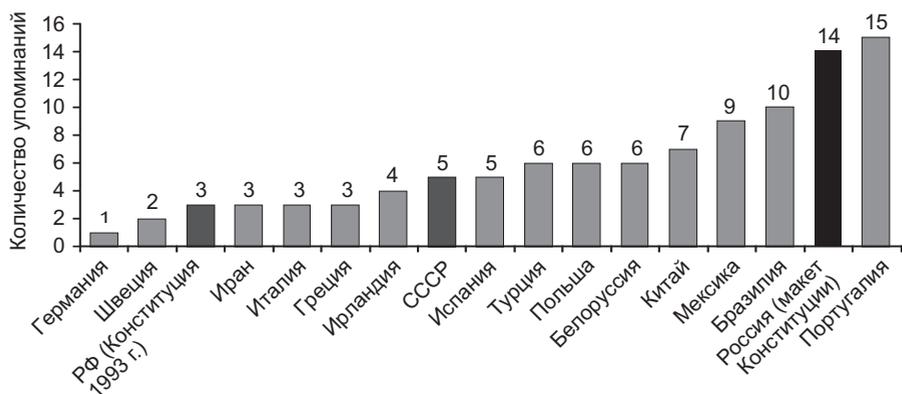


Рис. 22. Частота употребления в конституциях слова «семья»

Существенен такой ценностный индикатор, как отношение к прошлому. Одним из его показателей может выступать частота употребления слова «история». В данном случае текст Конституции РФ показывает среднее в сравнении с консти-

туциями других стран значение. Тем не менее этот показатель ниже, чем в конституциях Украины, Китая, Турции (рис. 23).

Ценностное отношение к прошлому отражается также в использовании слов «традиция» и «наследие». По частоте их употребления Конституция РФ находится на одном из последних мест. То есть история оказывается в тексте Конституции РФ понятием, не несущим значительной смысловой нагрузки (рис. 24).

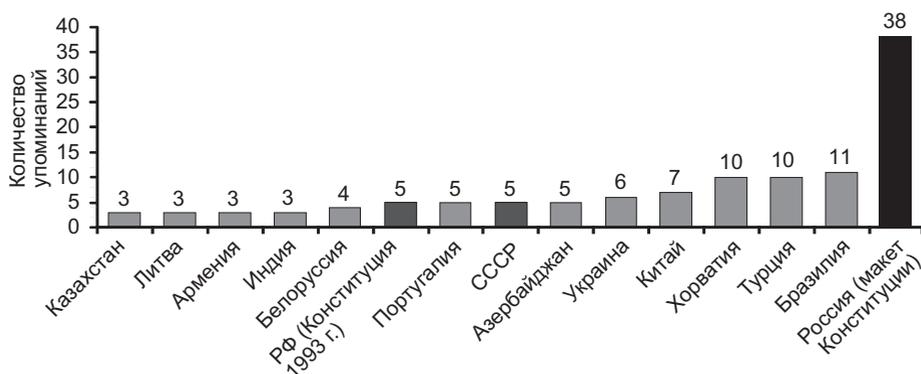


Рис. 23. Частота употребления в конституциях слова «история»

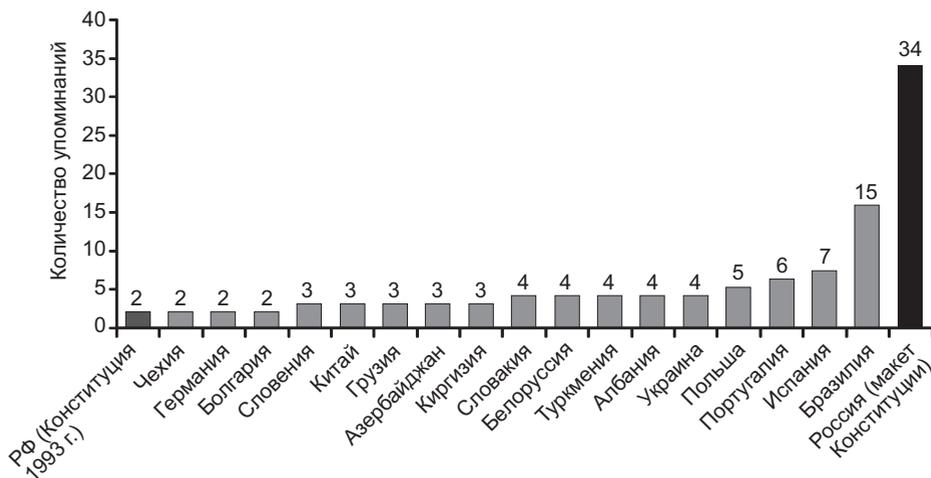


Рис. 24. Частота употребления в конституциях слов «традиция», «наследие»

Но, быть может, Конституция РФ обращена не к прошлому, а к будущему? Категория будущего в ней упомянута только однажды — в преамбуле. В Конституции ФРГ, например, данное понятие встречается пять раз. Тем самым конституционное законодательство закладывает в подсознание немецких граждан установку на развитие (рис. 25).

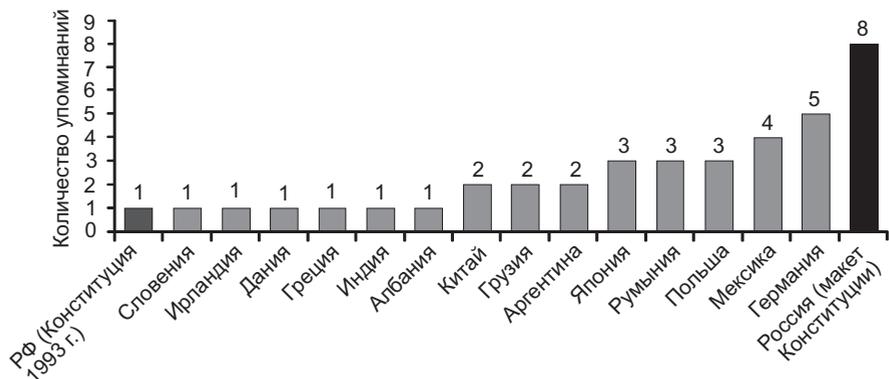


Рис. 25. Частота употребления в конституциях слова «будущее»

Можно ли говорить, что в Конституции РФ заложена идея развития? Развитие — важнейшая в государственном строительстве категория. Следовало бы, соответственно, ожидать ее широкой представленности в тексте Конституции. Однако в Конституции РФ данное понятие встречается редко — всего 7 раз. По сравнению с конституционным законодательством интенсивно развивающихся государств Россия явно проигрывает: в Конституции Белоруссии оно упоминается 14 раз, Индии — 32, Китая — 34, Бразилии — 46, СССР — 55 раз. Не является ли текст конституции с соответствующей ценностной ориентированностью одним из факторов высокой динамики развития или, напротив, беспомощности страны? (Рис. 26).

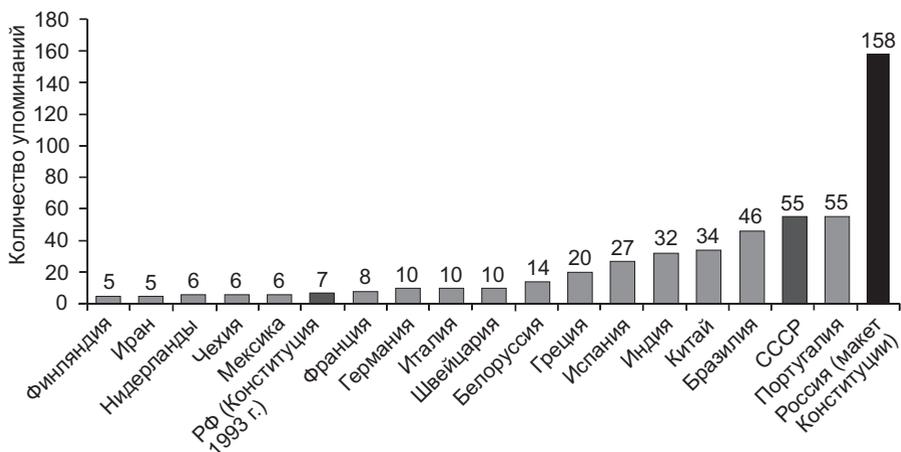


Рис. 26. Частота употребления в конституциях слова «развитие»

За счет чего предполагается в конституции обеспечивать развитие страны? Традиционным показателем инновационной ориентированности текста является слово «наука». Конституция РФ по частоте употребления этого, казалось бы, актуальней-

шего для третьего тысячелетия понятия также имеет крайне низкий показатель — всего 5 упоминаний. Между тем в Конституции Индии слово «наука» используется 10 раз, Китая — 15, Турции — 15, СССР — 16 раз. Деграция России по отношению к советскому времени и в этом отношении также очевидна (рис. 27).

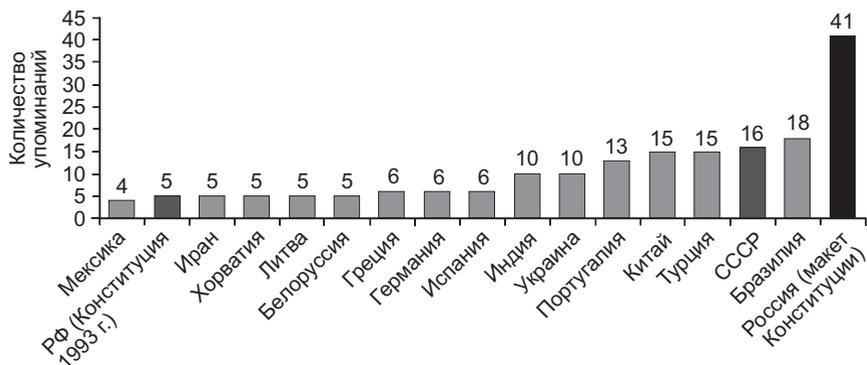


Рис. 27. Частота употребления в конституциях слова «наука»

При минимизации одних ценностей на первый план, замещая их, неизбежно выходят другие. Что это за преобладающие ценности в Конституции РФ? Традиционно базовым для либерального категориального словаря выступает понятие «свобода». Частота его употребления в тексте Конституции РФ исторически прецедентна — 69 раз. По рассматриваемому показателю ее опережает только Конституция ФРГ (рис. 28).

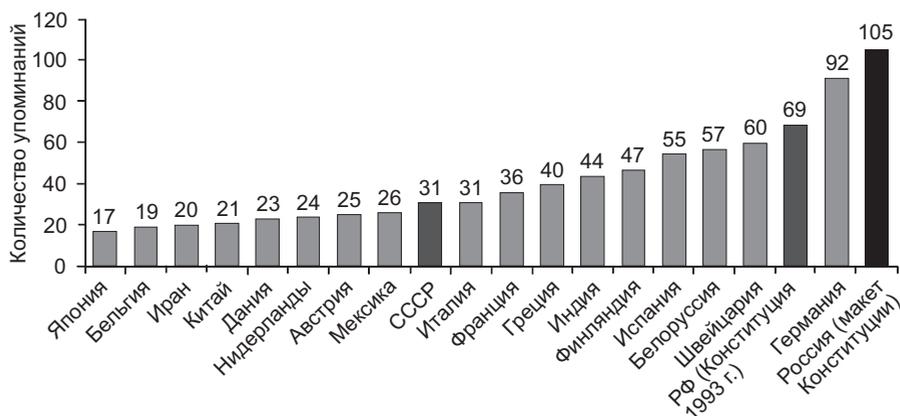


Рис. 28. Частота употребления в конституциях слова «свобода»

Показательно соотношение в конституциях стран мира категорий «права» и «обязанности». Слово «право» во всех без исключения текстах конституций употребляется чаще. Различия заключаются в величине пропорций. В Конститу-

ции РФ термин «право» употребляется в 6 раз чаще, чем обязанности. Это четвертый по величине показатель среди всех рассмотренных конституций. Для сравнения, в США «права» по частоте упоминаний только в 1,8 раза превосходят «обязанности» (рис. 29).

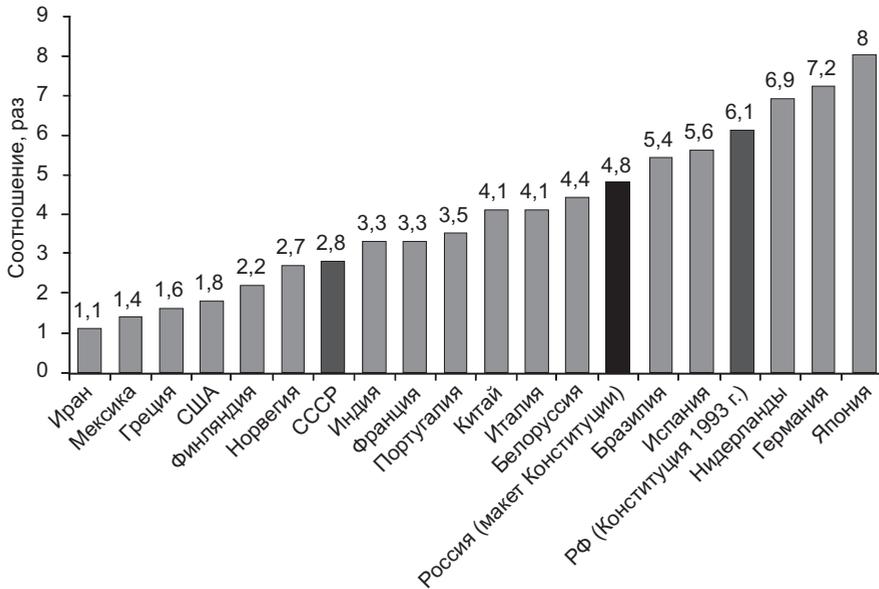


Рис. 29. Соотношение употребления в конституциях слов «права» и «обязанности»

Здесь следует отметить, что понятия прав и свобод получают свое подлинное содержание только в неразрывной связи с ответственностью; без этой связи они превращаются в пустые пропагандистские декларации⁷.

Таким образом, ценностный диссонанс в Конституции РФ налицо. Следовательно, актуальной является задача пересмотра Основного закона Российской Федерации с точки зрения его духовно-ценностного насыщения. «Реформы нравов, — провозглашал в свое время К. Гельвеций, — следует начинать с реформы законов»⁸. Очевидно, что при такой постановке вопроса начинать следует именно с Конституции РФ.

Текст научного макета новой Конституции России, как видим, существенно отличается от действующей Конституции РФ. Более того, по своей ценностной насыщенности он выглядит более передовым в сравнении с конституциями многих зарубежных стран.

⁷ Мамут Л.С. Всеобщая декларация прав человека и Конституция Российской Федерации. Статья // Всеобщая декларация прав человека: универсализм и многообразие опытов. М.: Институт государства и права РАН, 2009. С. 227–228.

⁸ Антология философской мысли. Т. 3. М., 1989. С. 152.

Глава 2. Проблемный комментарий к Конституции Российской Федерации 1993 года

Чаще всего, знакомясь с самой постановкой проблемы новой Конституции России, задают вопрос: а чем не устраивает действующая Конституция? Какие к ней претензии? Это действительно базовый вопрос. Выдвигая утверждение, что от содержания и качества конституции какой бы то ни было страны зависит успешность ее развития, необходимо в первую очередь на примере Конституции России показать, что такая связь есть. Этой цели служит детальный постатейный анализ текста Конституции РФ 1993 г.

Обычно юристы дают так называемый постатейный комментарий. Таких изданий опубликовано достаточное количество. Комментарии этого типа разъясняют правовое содержание статей, относят их в причастный правовой контекст и действуют правоприменению комментируемого правового акта. В данном случае комментарий носит характер анализа, не только толкующего правовое содержание нормы, но и соотносящего нормативное предписание статей Конституции с последствиями для развития страны. Эти последствия, будь то демографический кризис, финансовый и экономический кризис, падение авторитета страны в мире или коммерциализация здравоохранения, — читателям хорошо известны. Не все, правда, эту увязку делают. Именно с этой целью — показать связь нормы Конституции и российских проблем — построена настоящая глава. В нем даны статьи действующей Конституции и их анализ-комментарий. Он, прежде всего, имеет проблемный характер. От выявленных проблем и начинается макет новой Конституции.

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (с поправками от 30 декабря 2008 г.)

Преамбула

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

Комментарий к преамбуле

Преамбула Конституции РФ закладывает основные, наиболее важные и системно организующие в дальнейшем весь текст Конституции принципы и позиции. Она является своеобразным ее конспектом, предвосхищая тип, статус, правовую конструкцию и юридическую силу Конституции. В связи с этим преамбула должна раскрывать следующие обстоятельства.

1. Авторизующую основу: кто именно принимает данную конституцию.
2. Мотивационную основу: исходя из каких мотиваций принимается данная конституция.
3. Сакрализирующий выбор (конкретный прием его обозначения) и уровень сакрализации конституции.
4. Целеполагающую основу: какие цели ставит данная конституция.
5. Ценностную основу: какие из целей получают особо значимый характер на уровне принципиального выбора ценностей страны и почему.
6. Специализирующую основу: уникальные особенности страны, цели, задачи, иные обстоятельства. Здесь возможны: историческая апелляция, апелляция к будущему, геополитическая и геоэкономическая апелляция, демографическая и национальная апелляция, религиозная апелляция и др.
7. Основу, позиционирующую страну в мире: как позиционирует себя страна в международном пространстве и международных отношениях.
8. Обозначение или подход к форме государственного устройства страны, форме правления и политическому режиму.
9. Обозначение главных принципов государственного строительства, общественного развития и мировоззренческого (ценностно-мотивирующего) мира человека.
10. Тип и масштабность волевого акта, совершаемого сувереном при принятии конституции.
11. Статус конституции, обозначение подхода или подход к ее функциональному назначению.

Соответственно, в преамбуле должны быть отражены главные вопросы бытия страны согласно данному перечню. По каждому из них должен быть сделан четкий и однозначно интерпретируемый выбор.

Анализ преамбулы Конституции Российской Федерации, проведенный на основе исследования вышеперечисленных вопросов, позволяет сделать следующие выводы.

1. В качестве автора Конституции РФ и источника власти (статья 3) в преамбуле указывается «многонациональный народ». Вопрос о русском народе, доминирующем численно и являющемся носителем цивилизационных потенциалов страны, при этом проигнорирован. Причем это сделано не только в тексте преамбулы, но во всей Конституции РФ. Единственное упоминание «русскости» в тексте связывается с русским языком, который, однако, упоминается в контексте множественности «государственных языков» (статья 68). Темы цивилизационной идентичности страны, ее «русскости» в Конституции РФ полностью отсутствуют и, судя по системности приема умолчания, это было сделано целенаправленно.

Отметим, что «многонационального народа» не существует и существовать не может. Ни в одной стране в мире нет аналогичных российской конституционной формуле правовых конструкций «многонационального народа»¹. Народ не может быть многонациональным, многонародной может быть нация². Эта неправильная конструкция является советским наследием: формулировка «многонациональный советский народ» прозвучала в докладе на XXIII съезде КПСС в 1966 г.

Термин «народ», без дополнительных оговорок или использования в качестве имени собственного, тяготеет к этнической смысловой нагрузке. Тем более что в самой Конституции РФ упоминаются народы внутри страны во множественном числе (часть 3 статьи 5). И упоминаются наряду с правом на самоопределение, которое создает угрозу сепаратистского развала страны. В преамбуле также содержится указание на право народов на самоопределение. Причем предположение, что в этой строке преамбулы речь идет о праве «многонационального народа» на самоопределение не подтверждается в силу нормы части 3 статьи 5.

В конституциях ряда государств, обладающих подобной российской этнической структурой населения, где по численности доминирует один народ, являющийся носителем цивилизационной идентичности страны, последний упоминается в тексте в этом доминирующем качестве, с одновременным упоминанием иных народов, составляющих население страны. Согласно Всероссийской переписи населения 2002 г., численность русских в постоянном населении РФ составляет 115969,5 тыс. человек или 81,3%.

Таким образом, Конституция РФ игнорирует существование русского народа и его цивилизационно-ценностных накоплений как основы жизнедеятельности российского общества и государства при его многоэтническом характере. Русскость в цивилизационном смысле, защищаемая конституционно-правовым путем, — это путь к гражданской нации, к государству-нации. Фактическая конституционная государственная доктрина «русского многонационального народа» не решает ни проблем цивилизационного укрепления государства, ни создания государства-нации, ни создания гражданской нации в России.

2. Мотивация принятия Конституции РФ прочитывается в словах «стремясь обеспечить благополучие и процветание России» и «исходя из ответственности за свою Родину». Что, однако, понимается под благополучием и процветанием? Однозначного смыслового раскрытия этой номинации (прямого или хотя бы косвенного), так же как и понятия «ответственность», в тексте Конституции РФ не содержится. Вопросы вечного существования страны также не поставлено, соотношения суверенитета и «процветания» не предложено, хотя эти факторы часто и принципиально конфликтуют между собой.

Ответственность перед нынешним и будущими поколениями номинирована, но почему-то «прошлые поколения» в тексте не упоминаются. И это совсем не случайно. Ответственность перед прошлыми поколениями, на которую вроде бы указывается в словах «чтя память предков», торпедирована в самой же преамбуле. Слова «возрождая суверенную государственность России» буквально означают,

¹ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. Монография. М.: Научный эксперт, 2007. С. 532.

² Медведев Ю. Реквием по этносу. Статья // Российская газета. 2005. № 3813.

что в СССР не воплощалась российская государственность, что он не преемствовал дореволюционной России. А значит, современные международно-правовые констатации РФ как правопреемницы СССР противоречат ее Конституции. При этом правовой конструкт преамбулы — «сохраняя исторически сложившееся государственное единство» — противоречит предыдущему суждению.

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод, что преамбула торпедирует историческую преемственность России, ее исторически сложившуюся цивилизационную идентичность.

Слова преамбулы «соединенные... на своей земле» обходят вопрос об этой самой земле, закрывают сложнейшую тему и выбор, касающиеся территории России. Тема русской цивилизации, исторических земель России и народов, которые издревле объединялись под ее флагом вовсе не в пределах современной земли, тема русского мира, соотечественников и расколотого русского народа не просто обойдена в Конституции РФ. Она такой формулировкой просто «закрывается».

Не ясны слова «сознавая себя частью мирового сообщества». Какой именно в активном смысле слова частью? Какую роль в мире эта «часть» для себя считает уместной? Ответа в преамбуле, как и в самом тексте Конституции, не содержится, выбор геополитического субъектного позиционирования России в мире не сделан.

Мотивация принимающей Конституцию РФ актора прочитывается в отглагольной форме в строках «утверждая права и свободы», «возрождая суверенную государственность», «утверждая незыблемость ее демократической основы». Очевидно, что из всего широкого набора ценностей, необходимых стране для ее успешности, выбраны только две: права и свободы и демократия.

Относительно первой ценности важно отметить, что в преамбуле не содержится упоминания о социализированности категории свободы, об ответственности за распоряжение правом также не упомянуто. Это конструкции либеральной доктрины. Однако не понятно, почему Россия должна устанавливать ее для себя. Цивилизационная история России основана на принципиально иной доктрине, а именно, социализированной. Понятно, что богатому меньшинству либеральные установки приятны и полезны. Но конституция — это не манифест богатого меньшинства, это правило жизни всего народа и всей страны.

Что понимается под демократией — в Конституции РФ не раскрывается. Предполагается, что в качестве образца здесь выступают политические режимы США и государств Европы. Однако это дискредитирует идею о специфичности обустройства конкретной страны для достижения ее максимальной жизнеспособности.

Никаких иных ценностей в качестве основы мотивации в преамбуле не предлагается.

3. Язык преамбулы лишен сакральности как по стилю, так и по содержанию. В ней не содержится никаких упоминаний о ценности страны, ее истории, испытаниях, победах и поражениях. В преамбуле нет ни одного уместного здесь пафосного качественно-оценочного слова в связи с такими понятиями, как Родина, Отечество. Психологическое, воспитующее, сакральное, объединяющее, клятвенное содержание преамбулы отсутствует. Гражданина России здесь ничто не мотивирует чтить Конституцию РФ, даже если что-то и сподвигнет его прочесть ее текст.

4. Цели принятия (в отличие от целей сохранения страны и ее устойчивости) преамбула упоминает следующие. «Права и свободы» — о них смотри выше. «Гражданский мир и согласие» — это ситуативная цель 1993 г., возникшая после обстрела Белого дома. «Суверенная государственность», которая подразумевает исторический разрыв российской государственности и, в условиях сепаратизма, ее ослабление вплоть до распада. «Благополучие и процветание» — о них также смотри выше.

5. Ценности верхнего уровня в преамбуле Конституции РФ четко указаны. Однако насколько они полезны для нашей страны, нужны для ее сохранения и развития? Что провозглашает преамбула в качестве ценностей? Во-первых — «права и свободы» — ценность, дезавуированную асоциализированной трактовкой. Во-вторых — «государственное единство», подрываемое или размываемое федеративной формой государственного устройства, игнорированием русского народа и русской цивилизационной идентичности страны, закреплением права народов на самоопределение. В-третьих — «равноправие и самоопределение народов», программирующее сепаратизм, распад государственности и игнорирование роли русского народа. В-четвертых — «демократическую основу», содержание которой непонятно и неизвестно.

Очевидно, что ценности, провозглашаемые в преамбуле, противоречивы, взаимоисключающи, фрагментарны и абсолютно недостаточны для конституции как документа, сохраняющего и повышающего жизнеспособность страны и ее устойчивость. Ценность единства и неделимости российской государственности, нравственности, социальности, коллективизма, труда, альтруизма и сопереживания и других чрезвычайно важных для сохранения страны явлений (см. комментарий к статье 2) в преамбуле не обозначена.

В ценностном функциональном поле преамбулы преобладает единственная доктрина — по своему характеру либеральная в худшем ее понимании как доктрина для меньшинства (фактически только для богатого меньшинства), транснационального или космополитического субъекта.

6. Указаний в преамбуле на российскую уникальность и специфические особенности страны не содержится. Это можно проверить следующим способом — мысленно заменить название страны на любое другое. Результат этого эксперимента показывает, что текст преамбулы в своей неизменной форме применим практически к любой стране. Значит, данная Конституция не является конституцией конкретной страны.

7. В преамбуле указания на активное и суверенное позиционирование себя Россией в мире отсутствуют. В тексте определено только то, что Россия — часть мира. Никаких принципов соотношения себя с миром при этом не приводится.

8. В первой и последней строке преамбулы акцентируется, что Российское государство является федерацией. Сложнейший выбор формы государственного устройства, т. е. выбор степени централизации или унитарности (а цена вопроса тут — единство и целостность, управляемость и устойчивость развития) страны, был сделан в пользу федерации. Акцент при выборе названия между Россией (смысловое и сакральное указание на единство и неделимость, целостность и прочность страны) и Российской Федерацией (смысловая апелляция к множественности, ло-

скутности, потенциалу сепаратизма и тенденциям распада наряду с правом народов на самоопределение внутри федерации) сделан в преамбуле на «Российской Федерации». При этом зачем-то установлена тождественность двух названий страны, что дискредитирует ее историческое название — Россия и нацеливает на название, уязвимое с точки зрения устойчивости и являющееся гораздо более узким и указывающим только на форму государственного устройства, не более того.

9. Принципы мировоззренческого (ценностно-мотивирующего) мира человека не раскрыты. Так, в тексте преамбулы не содержится никаких упоминаний о религиозности или священности. Мировоззренческие указания также отсутствуют, за исключением упоминания «любви и уважения к Отечеству, веры в добро и справедливость». Но это не дает оснований считать, что ценностная мировоззренческая мотивационная для человека поведенческая матрица хотя бы околонулена. Таким образом, этот вопрос остался нераскрытым.

10. Тип волевого акта в тексте Конституции РФ обозначен. Это просто «принятие» Конституции. Момент сакральности, апелляция к важности и исключительности события (акта) ее принятия, указание на жизненную важность появления такого документа для страны и ее народа, заявка на регулирование обустройства страны отсутствуют.

11. Статус и функциональное назначение Конституции не обозначены. В тексте указывается, что конституция принимается, но о том, что такое конституция и зачем она принимается — сведений нет. Вместе с тем, конституция в правовом отношении может представлять собой максимально интегрированный правовой акт. То есть помимо норм и правил устройства государственных институтов и институтов публичной власти, в соответствии с современными тенденциями конституционно-правового регулирования она может и должна задавать прежде всего обустройство всех сторон жизни в стране, внося в правовое регулирование ценностную матрицу. Закладывая выбор в пространстве «добра» и «зла» в социальной, региональной и гуманитарной сферах, сфере устройства экономики и т. п., конституция способна служить задаче жизнеобустройства страны.

Преамбула Конституции РФ обходит молчанием вопрос о ее функциональном назначении. К сожалению, содержание преамбулы задает тон всему тексту Конституции РФ.

Раздел первый

Глава 1. Основы конституционного строя

Статья 1

1. Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

2. Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны.

Комментарий к статье 1

Комментируемая статья устанавливает основы конституционного строя, хотя само понятие «основы конституционного строя» здесь никак не раскрывается. По сути, за этим понятием скрывается некий основополагающий замысел конститу-

ции — ее ядро. Как известно, любое государство обладает определенными чертами, целевыми и ценностными установками, в которых выражается его специфика, его так называемый строй.

С учетом того, что речь идет не просто о государственном, но о конституционном строе, то вроде бы конституция и должна его закрепить в виде базовых норм-принципов. Однако Конституция РФ устанавливает только «основы» такого строя. Но могут ли реально функционировать основы чего бы то ни было? Очевидно, что нет. Значит, Конституция РФ сознательно останавливает себя на пути закрепления жизнеобустройства страны, оставляет пространство для произвола и манипуляций. А все остальное содержание конституционного строя — кем и как должно устанавливаться? Конституция РФ оставляет произвольное поле для дополнения «основ».

С другой стороны, если Конституция РФ ограничивается лишь основами, то, по-видимому, только это и важно. И, исходя из них, реконструируется истинный замысел и основной концепт-идеология Конституции РФ: неолиберальная космополитическая доктрина.

Причем Конституция РФ обеспечивает провозглашение этих основ от имени народа России, подчеркивается их особая значимость, верховенство и обязательность для всех субъектов правоотношений, активное воздействие на правовое регулирование всей системы общественных отношений³. Но в явном виде суть провозглашаемой идеологии не указывается, и более того, государственная идеология запрещается (согласно части 2 статьи 16 Конституции РФ).

Получается, что несмотря на конституционный запрет, эта же Конституция РФ идеологию в неявном виде закрепляет, провозглашая ее от имени российского народа. При этом основы конституционного строя обладают более высокой юридической силой, чем другие нормы Конституции РФ (главы 3–8), которые не могут противоречить «основам». Осложнен и порядок их изменения в соответствии со статьей 16.

При этом в явном виде в тексте Конституции РФ ничего не говорится о содержании самих основ.

В комментируемой статье определяется организация государственной власти: Российское государство является республикой, федерацией и демократическим и правовым государством. Попробуем рассмотреть каждую их характеристик государства, данную в статье 1, по отдельности, в том числе и с точки зрения их необходимости и достаточности для обеспечения жизнеспособности страны.

Россия провозглашается демократическим государством. Однако в тексте не раскрывается сущность данной характеристики. Определений демократии существует множество, но в последнее время большинство из них приобрели отрицательные смысловые коннотации.

Демократия в современных условиях — это не власть народа, а власть некоторой малой части народа (преимущественно богатой), навязываемая остальным. В международном праве демократия приобрела устойчивую ассоциацию с возможностью вмешательства во внутренние дела суверенных государств. Демокра-

³ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

тия в настоящее время — это всего лишь политический лозунг, не носящий явного нормативного и ценностного характера и содержания.

С другой стороны, если содержание понятия «демократическое» Конституцией РФ не раскрывается, зачем тогда данная характеристика номинирована? Единственное объяснение следует из контекста, а также имеющейся политической риторики. «Демократическое» означает западноподобное, американоподобное, европоподобное. Цивилизационная и исторически накопленная, природно-ландшафтная и социальная адаптивная и оптимизированная на успешность страны идентичность здесь игнорируется и подменяется надуманным, искусственным и иноцивилизационным конструктом космополитичности.

Россия провозглашается федеративным государством, наименования «Россия» и «Российская Федерация» объявляются равнозначными. Установление тождественности двух названий страны отменяет ее историческое название — Россия и нацеливает ее на уязвимое с точки зрения устойчивости название — форму государственного устройства.

Действительно, большинство федеративных государств так или иначе содержат в своих названиях указание на союзный характер государства (США, ФРГ и др.), однако такой способ закрепления федеративных устоев государства не является обязательным. По сути своей федеративные (в теории — регионализированные) государства Италия и Испания, а также ЮАР в своих названиях не содержат и намека на федеративность, что, однако, не мешает им функционировать по модели децентрализации власти. Такого же типа названия Швейцарии, Канады и иных государств.

Название «Российская Федерация» для России совершенно необязательно, более того — неконструктивно. Нормы о федеративном устройстве не должны затрагивать наименование страны.

Подробнее о проблемах федеративного устройства РФ см. комментарий к главе 3.

Россия провозглашается правовым государством, однако суть данной нормы также не раскрыта.

Наличие иерархии правовых актов (статья 15) и судебной системы (глава 7) не делают государство правовым с доктринальной точки зрения. Наличие иерархии нормативных актов — это технический момент, свидетельствующий об удобстве пользования правом, а не о его направленности на развитие личности и общества. Наличие в государстве судебной и правоохранительной систем совсем не обязательно приносят в жизнь людей справедливость — более того, сами эти системы могут стать источником беззакония и произвола. Правовые акты и судебная система — это всего лишь инструменты государственного управления, а не его цели и ценности.

Подобная юридическая неопределенность делает конституционные нормы не работоспособными. Правовое содержание государства должно начинаться с его ответственности. Однако в Конституции РФ нигде об ответственности государства или иной публичной власти не говорится. А государство без ответственности не может быть правовым.

Россия провозглашается государством с республиканской формой правления. Правового устанавливающего содержания у этой нормы нет. Норма подчеркивает

только то, что Россия не является монархией, других функций у нее нет, т. е. она не свидетельствует о том, что власть в стране осуществляется народом (а не какой-либо иной группой лиц) либо в его интересах.

Таким образом, в целом комментируемая статья об основах конституционного строя содержит слишком много декларативных и расплывчатых по содержанию норм. На ее основе невозможно установить истинный характер государства, его целевую и ценностную ориентацию, рамки его ответственности. Статья не способствует осуществлению власти во имя и в интересах народа России и каждой отдельной личности.

Комментируемая статья в имеющемся виде лишает Россию ее идентичности, размывает стремление к действительно правовому, справедливому по отношению к большинству населения типу государства, содержит не нормы-принципы, нормы-цели, а нормы-декларации.

Вместе с анализом иных глав и статей Конституции РФ можно увидеть, что в главе 1 и в Конституции РФ в целом проводится идея слабосвязанного либерального, асоциализированного, западноподобного и неидентичного государства.

Статья 2

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

Комментарий к статье 2

Комментируемая статья оперирует понятием «высшие ценности», признавая тем самым необходимость ценностного выбора в Конституции.

Однако предложенный ценностный перечень, состоящий из одной ценности, по отношению к критериальному пространству жизнеспособности страны явно недостаточен. «Человек, его права и свободы» действительно являются ценностью для любого государства. Однако человек — существо общественное. Соответственно, наряду с ценностью индивидуума должны быть сформулированы ценности и для общества и государства в целом. Но их в Конституции РФ нет.

Формулы, устанавливающей что права и свободы являются единственной высшей ценностью, нет даже в основополагающем в данной сфере отношений международном документе, пропитанном духом либерализма и индивидуалистичности, — во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., нет в международных пактах 1966 г., нет и в конституциях европейских государств⁴. В Конституции же Российской Федерации мера явно не соблюдена.

Свобода индивидуума не может иметь неограниченного распространения. Социум всегда накладывает определенные ограничители, поскольку человек постоянно находится в поле социального взаимодействия.

Необходима увязка прав и свобод с обязанностями и ответственностью человека и гражданина. Последних в Конституции РФ содержится несоизмеримо меньше по сравнению с правами.

⁴ Мамут Л.С. Всеобщая декларация прав человека и Конституция Российской Федерации. Статья // Всеобщая декларация прав человека: универсализм и многообразие опытов. М.: Институт государства и права РАН, 2009. С. 228.

Так, статья 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. устанавливает, что «каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности». Почему человек — должник общества? Потому что ему он обязан своим языком, своими знаниями и умениями, средой обитания. Поскольку все это и многое другое придумано не им, а усилиями предшествующих поколений. Поэтому общество и налагает на человека определенные обязанности. Других жизнеобеспечивающих вариантов здесь нет⁵. Поэтому вытекающая из ограниченного определения высших ценностей абсолютизация свободы ведет к деструкции социальных связей и скреп государственности.

Категория свободы предполагает вопросы: от чего? по отношению к чему? Сама по себе свобода вне контекста этих вопросов абсурдна. Без наличия позитивной программы она ведет только к отрицанию. Поэтому без ограничения категории свободы и прав ответственностью за распоряжение ею, без указания на иные высшие ценности Российского государства, эта ценность содержит в себе угрозу самому существованию страны. Такая правовая конструкция разрушительна для жизнеспособности страны.

Свобода может и должна быть ограничена, исходя из целей и задач общества и государства.

Сводя содержание высших ценностей России к правам и свободам человека, Конституция РФ встает на позиции идеологии неолиберализма. Но это противоречит ей самой, устанавливающей запрет на наличие государственной идеологии. На деструктивные (и даже катастрофические) последствия принятия неолиберальной идеологии для России указывает весь ее исторический и цивилизационный опыт.

Свобода без нравственности, без ее социализированной одухотворенности вряд ли может рассматриваться как абсолютная, конституционного масштаба, тем более как высшая ценность. Свободу на растление, педофилию, порнографию, мордобой и убийство трудно признать высшей ценностью. Наблюдается, таким образом, противоречие между запретом на наличие государственной идеологии (национальной идеи) в одной статье Конституции (статья 13) и ее фактическом предложении — в других статьях. Очевидно, что при использовании этого приема табуизация идеологий осуществляется избирательно. На одни ценностные конструкты распространяется идеологическая квалификация, что влечет за собой их запрет, на другие — нет⁶.

В представленной формулировке Конституции РФ речь идет только о правах, но ничего не говорится об обязанностях и ответственности. Однако в любом обществе предоставление прав накладывает и обязанности. Гражданин имеет определенные обязанности перед государством и обществом и только потому получает от них соответствующие права.

Анализ десятков конституций зарубежных стран доказывает неконструктивность рассогласования в Конституции РФ утвержденных прав и свобод человека с иными ценностными ориентирами.

⁵ Мамут Л.С. Всеобщая декларация прав человека и Конституция Российской Федерации. С. 225.

⁶ Якунин В.И. Государственная идеология и национальная идея: Конституционно-ценностный подход. Статья // Власть. 2007. № 3. С. 5–6.

Базовым понятием для неолиберального категориального аппарата выступает «свобода». Частота употребления данного термина в тексте Конституции РФ — 69 раз. Конституция РФ оказывается одной из самых «свободолюбивых» конституций стран мира.

Показательно соотношение в конституциях разных стран категорий «права» и «обязанности». В Конституции РФ термин «право» употребляется в 6 раз чаще, чем «обязанности». Даже в Конституции США «право» по частоте упоминаний только в 1,8 раза превосходит «обязанности».

В предлагаемом в комментируемой статье ценностном ряду не нашлось места даже для самой России. Существование страны оказывается менее значимо, чем права и свободы индивидуума. Соответственно, по этой логике страной для наиболее полной реализации прав и свобод можно и пожертвовать.

Суженная до прав и свобод человека трактовка высших ценностей России привела к игнорированию важнейших факторов ее жизнеспособности. Так, не нашли отражения в Конституции РФ очевидно важные для жизнеспособности страны такие ценности, как:

- сакрализованное выражение ценности государства в понятии Родины;
- императив национальной безопасности и обороноспособности страны;
- императив цивилизационной идентичности государства и народа;
- ответственность государства за социальное благополучие населения;
- государственная поддержка национальных традиций;
- поддержка государством норм общественной морали;
- сохранение исторической памяти, гордость народа за великие исторические свершения прошлого;
- поддержка цивилизационно-ориентированной культуры, противодействие распространению деструктивной по отношению к российским ценностным накоплениям культурной продукции;
- задача обеспечения государством высокого качества образования;
- государственная поддержка развития науки;
- государственная поддержка института традиционной российской семьи;
- государственная поддержка цивилизационно-идентичных религий России, использование их потенциала для решения государственных задач;
- этническая комплиментарность, дружба народов;
- противодействие социальному и имущественному расслоению населения, т. е. императив социальной справедливости;
- закрепление за соответствующими государственными институтами функций пропаганды и воспитания;
- воспитательные ориентиры развития личности (патриотизм, духовность, нестяжательство, креативность, милосердие, альтруизм и др.);
- развитие трудовых мотиваций, обоснование социальной значимости труда;
- обеспечение идейного влияния и положительного образа России в мире.

Этот далеко не полный перечень отсутствующих в Конституции РФ основополагающих для успешности государства ценностей указывает на ее слабую работоспособность. Государство в итоге оказывается лишено важнейших для себя функций: мобилизационной — формулировка цели и мобилизация народа на ее

достижение; мировоззренческой — определение смыслов бытия соответствующего социума; идентификационной — укрепление цивилизационной (национальной) идентичности; интеграционной — создание скреп социума, объединяющих индивидуумов в единый народ; социализирующей — обеспечение посредством воспитания социализации индивидуумов, формирование и раскрытие личных потенциалов граждан.

Ценностные компоненты присутствуют во всех без исключения конституциях зарубежных стран. Различие между ними состоит в широте представленности и степени акцентированности. Конституция РФ на мировом фоне является одной из наиболее ценностно выхолащенных.

Сама категория «ценность» также используется во многих конституционных текстах. Сведение ее к правам и свободам человека обнаруживается исключительно в конституциях постсоветских государств.

В иных конституциях категория ценности используется чаще всего в связи с вопросом о национальной идентичности и традициях соответствующего государства.

Конституция Индии: «понимание ценности и сохранение богатого наследия нашей многогранной культуры».

Конституция Португалии: «защита и повышение ценности культурного наследия португальского народа»; «материнство и отцовство представляют собой выдающиеся общественные ценности».

Конституция Турции: «признание того, что никакие взгляды и убеждения не должны противопоставляться... историческим и духовным ценностям Турции».

Конституция Болгарии: «каждый имеет право пользоваться национальными и общечеловеческими культурными ценностями».

В конституциях многих зарубежных стран, в отличие от российской, ценностный ряд более развернут. Свобода дополняется и сдерживается ценностями справедливости, равенства, безопасности и др.

Конституция Бразилии: «Мы, представители бразильского народа, собравшиеся в Национальном учредительном собрании с тем, чтобы учредить демократическое Государство, призванное обеспечить осуществление социальных и личных прав, свободу, безопасность, благосостояние, развитие, равенство и справедливость в качестве высших ценностей объективно братского, плюралистического общества, основанного на социальной гармонии и уважении внутреннего и международного правопорядка с разрешением разногласий мирными средствами, промульгируем, под покровительством Бога, настоящую Конституцию Федеративной Республики Бразилия».

Конституция РФ на этом фоне является аномальной. Система двойных стандартов на уровне Конституции РФ должна быть переосмыслена. Речь, естественно, не идет об отрицании принципа прав и свобод человека в качестве высшей ценности. Но данная идеология должна быть дополнена другими, связанными с национальной, исторически сформировавшейся спецификой России⁷.

В части второй комментируемой статьи установлено, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

⁷ Якунин В.И. Государственная идеология и национальная идея... С. 6.

Возникает вопрос: а иные у обязанности государства существуют? Во всем тексте Конституции РФ никаких иных обязанностей Российского государства не упомянуто. Есть обязанности родителей, есть обязанности гражданина РФ, но у государства только одна обязанность — признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Даже собственная безопасность, существование самого государства, нравственных порядков — все это за рамками этой Конституции. Отсюда реконструируется неолиберальная доктрина и никакая другая.

Статья 3

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

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

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

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

Комментарий к статье 3

В комментируемой статье раскрывается содержание конституционного понятия демократического государства через провозглашение принадлежности многонациональному народу власти (часть 1 статьи 3); осуществления им своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления (часть 2 статьи 3); через указание на высшее непосредственное выражение власти народа — референдум и свободные выборы (часть 3 статьи 3); через указание на то, что захват власти или присвоение властных полномочий, т. е. приобретение власти не от народа, преследуются по федеральному закону (часть 4 статьи 3).

Носителем суверенитета страны в статье провозглашается многонациональный народ России, т. е. вновь (как и в преамбуле) подчеркивается его многонациональный характер, в то время как в стране доминирует русский народ, и он же является носителем цивилизационных потенциалов. Здесь вновь уничтожается сама мысль о русском народе. Конституционная норма лишает его всяких суверенных прав, что неправомерно в условиях российской цивилизационной специфики.

Конституции иностранных государств, как правило, подчеркивают суверенные права именно государствообразующей нации, при этом не отрицая, а подчеркнуто защищая права иных национальностей, но только не в вопросе реализации государственного суверенитета. В современных так называемых национальных государствах суверенитет — это атрибут государствообразующей нации.

Провозглашение народа источником власти и носителем суверенитета означает провозглашение, наряду с государственным, суверенитета народного. Поскольку суверенитет, в частности, означает верховенство власти, то этим качеством обладает государственная власть. Если же народ — «носитель суверенитета», то возникает дуализм власти: получается, что либо есть два суверенитета — народный и государственный, либо государство как организация суверенной власти и народ

суть одно и то же. Фактически идея народного суверенитета используется в целях придания легитимности государственной власти, производности государственного суверенитета от народа как некоего сакрального источника власти, что очень удобно для того, чтобы преподносить волю части общества (политических элит) как «всеобщую волю» народа⁸.

При этом понимание демократии как народовластия, понятие народного суверенитета искажают смысл государственной власти, создают впечатление дуализма власти народа и власти государства (публично-властной организации народа)⁹.

Норма части второй в связи с этим декларативна и вводит в заблуждение относительно наделения народа властью. «Осуществление народом своей власти непосредственно», т. е. помимо органов государственной власти, следует считать юридической фикцией, поскольку референдум и выборы органов государственной власти есть не осуществление народом верховной власти, а только реализация права на участие в формировании и осуществлении государственной власти.

Об этом свидетельствует еще и то, что никаких реальных инструментов осуществления данной власти (контрольных, надзорных, распорядительных, санкционных, бюджетизирующих, любых других) Конституция РФ народу не предлагает.

Норма о том, что народ осуществляет свою власть через референдум, выборы и органы публичной власти, также является декларативной. Референдум как «высшее непосредственное выражение власти народа» организуется не народом непосредственно, а государством. И проведение референдума зависит от государственной власти соответствующего уровня, его назначающего. Кроме того, референдум решает только отдельные вопросы и проводится нечасто.

В Конституции РФ отсутствуют механизмы защиты референдума от ограничений. Как известно, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹⁰ сильно ограничил функциональные пределы федерального референдума по времени и по вопросам проведения, установил организационные ограничения.

Выборы в России в рамках народного представительства также отъединены от гарантий их реализации и возможностей контроля народом избранных им представителей: отсутствует система наказов представителям народа, отсутствуют механизмы оценки действий органов власти, наконец, отсутствует институт отзыва избирателями избранных лиц. Сами выборы зачастую находятся в зависимости от располагаемого кандидатами на должность объема денег и административного ресурса. Это также является следствием системно закрепляемой в Конституции РФ неолиберальной доктрины как власти богатого меньшинства. Получается, что народ является объектом манипуляций богатого меньшинства и правящей элиты, а вовсе не субъектом власти.

Норма части четвертой об ответственности за узурпацию власти, т. е. приобретение власти не от народа, также является декларативной и не обеспеченной механизмами реализации. Поскольку Конституция РФ ничего не говорит о конкрет-

⁸ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М.: МОНФ, 1997.

⁹ Там же.

¹⁰ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

ных мерах преследования за захват власти, сепаратистские действия, перевороты, мятежи, то наличие такой нормы равнозначно ее отсутствию¹¹.

Несмотря на то, что народ оказался фактически отстраненным от осуществления власти, реально никто за это ответственности не несет: конституционно установленная ответственность за такие деяния отсутствует, а политическая (например, неизбрание на очередных выборах) — не применяется, поскольку народ как главный политический актор оказался отстраненным от решения данного вопроса легитимными способами.

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.

Комментарий к статье 4

Комментируемая статья закрепляет институт государственного суверенитета РФ как основы конституционного строя. При этом определение государственного суверенитета сводится в Конституции РФ (как в статье 4, так и в статье 67) главным образом к территориальной составляющей — обеспечению ее целостности и неприкосновенности, а также юрисдикции страны над всей ее территорией.

Однако факторов-потенциалов у страны, как известно, три: территория, народ и государственная власть. Суверенитета в отношении только одного фактора явно недостаточно. Так, с учетом всеобщего проникновения информационных технологий, глобальных информационных систем и сетей также необходима разработка конституционных положений, определяющих информационный суверенитет государства. Поэтому данный институт должен включать в себя финансовую, экономическую, военную, информационную и другие составляющие, направленные на народосбережение и независимость органов государственной власти.

Нераскрытие содержания такой важнейшей государствообразующей категории, как государственный суверенитет, не дает возможности должным образом ее реализовать. В результате, современная Россия де-факто утрачивает часть своего государственного суверенитета.

Так, установление в России таких конституционных норм, как «реализация государственного суверенитета», не сочетается с зависимостью страны от экспорта ее сырья в условиях диктата цен на сырье и объемы экспорта из-за рубежа, с осуществлением Центральным банком РФ денежной эмиссии в объеме поступающей в страну валюты («нефтедолларов») и т. д.

Непонятно также соотношение нормы части второй статьи 4, провозглашающей верховенство Конституции и законов на территории страны, и части четвертой статьи 15 Конституции РФ, закрепляющей, что «общепризнанные принципы и нормы международного права... являются составной частью ее правовой системы» в связи с недостаточной ясностью категории «общепризнанные нормы

¹¹ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий.

и принципы международного права» (см. комментарий к статье 15). В зависимости от ее толкования возможен подрыв суверенитета и идентичности страны.

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.

Комментарий к статье 5

Комментируемая статья предусматривает федеративное устройство Российского государства.

Формально субъекты РФ провозглашаются равноправными. Однако фактически субъекты РФ неравноправны и не могут быть таковыми — ни по действующему законодательству, ни исходя из реалий государственного устройства. Федеральному центру приходится взаимодействовать с субъектами РФ на совершенно разных началах: с дотационными регионами (Северный Кавказ, например) практикуется взаимодействие одного типа, с регионами-донорами — совершенно иное. Отсутствует сбалансированный подход к устройству Федерации: централизация в отношении слаборазвитых регионов и субсидиарность — в отношении развитых. Однако их статус, в силу Конституции РФ, различен.

Существуют субъекты (автономные округа), входящие в состав других субъектов, что на сегодняшний день ничем не оправданно. Данная модель субъектного состава сложна в управлении, большинство субъектов экономически несамостоятельны, не могут обеспечить нужды собственного населения и «живут» на трансферты из федерального бюджета. Для большинства федераций характерна унифицированная система государственного устройства (субъекты, города, федеральный округ).

Конституционное закрепление принципов федеративного устройства является поверхностным, в дальнейшем оно не полно и достаточно противоречиво раскрывается в Конституции РФ и федеральном законодательстве. Особенно это касается вопросов разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами и финансового обеспечения осуществляемых полномочий (в Основном законе ФРГ, к примеру, этому вопросу посвящено немало статей).

Содержание данной статьи также указывает на квазигосударственный статус таких субъектов РФ, как республики. В части второй они не только провозглаша-

ются государствами, но и наделяются правом иметь свою конституцию. Российский федерализм, согласно Конституции РФ, основан, в том числе, на праве наций на самоопределение, что современной доктриной федерализма отрицается — во многом это пережиток советского понимания данного института и, кроме того, прямой путь к сепаратизму.

В силу этой конституционной нормы с неизбежностью необходимо признать и право сецессии, т. е. выхода субъектов Федерации из состава РФ, чего Конституция РФ, как, впрочем, и конституции других федеративных государств, не предусматривает. В современных международно-правовых конструкциях право наций на самоопределение фактически отрицается; исключение делается только для наций, находящихся в колониальной зависимости. В целом право на самоопределение противоречит принципу территориальной целостности суверенных государств.

Нужно сказать, что такое неравноправие субъектов РФ и квазигосударственность республик стали результатом включения в состав Конституции РФ положений Федеративного договора. Он заключался в тот период политического развития России, когда федеральная власть выглядела относительно слабой в глазах некоторых региональных национальных политических элит, требовавших большей самостоятельности — вплоть до признания собственного суверенитета¹².

Очевидно, насколько такие нормы противоречат идее государственности России, ее устойчивости и безопасности, а также жизнеспособности страны в целом.

Национальности, проживающие в России (кроме русского народа), уже самоопределились в рамках российской государственности, никаких дополнительных прав в этой связи им не требуется. Дополнительные права нужны только для создания собственной государственности, что, естественно, подрывает государственность России.

В стране может быть только одна конституция, конституции субъектов Федерации, как признак государственности, должны быть отменены.

При этом в Конституции РФ должна быть закреплена конструкция многонациональности с доминирующим фактором русского народа, культуры и религии как цивилизационнообразующих, с учетом гарантий уважения прав других народов (см. комментарий к преамбуле).

В части третьей в первый раз в тексте Конституции РФ используется понятие «ведение». Однако данное понятие с точки зрения его смыслового содержания не соответствует необходимому для сохранения страны контексту. Государство, органы государственной власти должны не «ведать» определенными вопросами, а нести ответственность за определенную сферу отношений. Формула «орган отвечает за...» в Конституции РФ отсутствует. Ответственность за результат «ведения» также не предусматривается.

Таким образом, в Конституции РФ не предусмотрена ответственность органов государственной власти за результаты их деятельности. Иными словами, Конституция РФ системно устанавливает БЕЗОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЛАСТИ в России.

Существуют два типа ответственности. Ответственность в виде обязанности надлежащим образом исполнять полномочия и ответственность в виде обязанности

¹² Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий.

быть подвергнутым наказанию при недолжном их исполнении. Термин «ответственность» в Конституции РФ встречается, однако при расшифровке используется преимущественно понимание его как наказания¹³. В целом же Конституцией РФ игнорируются оба типа ответственности. Это же реализуется и на практике: власть в России ответственности никакого типа не несет.

Установлению в части четвертой единства системы государственной власти противоречит ее двухуровневость (РФ и ее субъектов). При этом фактически такая же публичная власть на местном уровне почему-то в единую систему государственной власти не входит (см. комментарий к статье 12). Это противоречие только усиливает конструкт безответственности власти.

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.

Комментарий к статье 6

Комментируемая статья закрепляет институт гражданства Российской Федерации, представляющий собой устойчивую правовую связь лица с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Конституционные положения являются базовыми для целого ряда федеральных законов и подзаконных актов, главным из которых является Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹⁴.

При этом Конституция РФ обошла вниманием принципиальные основания приобретения гражданства РФ, а именно — принцип крови и принцип земли. Соответственно, на конституционном уровне остались нерешенными вопросы разделенного в результате распада государства народа России, положения соотечественников за рубежом, репатриации.

Также не детализирован вопрос о множественности гражданства внутри РФ и двойного гражданства. Поскольку республики в статье 5 объявлены государствами, то теоретически может существовать и гражданство республик (поскольку вопросы гражданства в РФ отнесены к сфере исключительного ведения Российской Федерации, практически это вряд ли возможно); между тем, прямого запрета на это Конституция РФ не содержит. Однако двойное гражданство — как российско-республиканское, так и российско-внероссийское — это путь к снижению потенциала суверенности.

¹³ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2003. С. 407–408.

¹⁴ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

Статья 7

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

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

Комментарий к статье 7

Объявление Российской Федерации социальным государством как цель, идеал, к достижению которого необходимо стремиться, совершенно справедливо закреплено в тексте Конституции РФ. Сам концепт «социальное государство» давно и не без успеха реализуется в экономически развитых и благополучных странах (ФРГ, Испания и другие государства).

Однако реализация данного концепта и превращение его из благого пожелания в работающий механизм зависит прежде всего от содержательного наполнения понятия «социальное государство» и его дальнейшей развертки в последующих статьях Конституции РФ и федеральных законах.

Здесь скрывается серьезный недостаток Конституции РФ, где вместо нормы-принципа, которая должна пронизывать все правовое поле государства и все отрасли законодательства, фиксируется норма-декларация, негодная к применению ни законодателем, ни судьями, ни правоприменителями.

Сама формулировка «социальное государство, политика которого направлена на создание условий», максимально неконкретна, а следовательно, не порождает правовых последствий. То же замечание о неопределенности словосочетания можно отнести и к терминам «достойная жизнь» и «свободное развитие человека».

По международному праву и его отдельным положениям, включенным в российское правовое поле, вместо термина «достойная жизнь» в отношении каждого человека применяется термин «достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и непрерывное улучшение условий жизни» (статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.), ратифицированного Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII)¹⁵. Нормы Конституции РФ сформулированы без необходимой степени юридической определенности, позволяющей применять понятие «достойная жизнь» как норму прямого действия.

Кроме того, понятие «социальная справедливость» должно рассматриваться в совокупности как с частью второй комментируемой статьи, так и с иными статьями Конституции РФ, которые должны были бы содержать правовое наполнение этого понятия.

Однако из содержания части второй статьи 7 Конституции РФ следует, что социальное государство — это прежде всего минимальный размер оплаты труда,

¹⁵ Пакт вступил в силу для СССР с 3 января 1976 г.

который в соответствии с установленным законодательством РФ размером никак не может быть условием достойной жизни; это система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности (охрана труда в трудовом законодательстве) и социальная защита в виде государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, иных гарантий социальной защиты.

Вместе с тем, сведение концепта социального государства до минимальной оплаты труда, охраны труда и социальной защиты дискредитирует саму идею построения государства, где жизненные условия каждого будут улучшаться при непосредственном участии самого человека и государства со взаимной ответственностью всех сторон процесса.

Между тем, мировые тенденции таковы, что в рамках социальной политики для контроля со стороны общества объединяются все направления, способствующие достойной жизни человека. Так, все расходы на образование, обучение, занятость, социальные службы, здоровье, медицинское обеспечение, гарантированные выплаты, общественную безопасность, пособия ветеранам в расходных статьях федерального бюджета США реализуются в рамках специального раздела — «человеческие ресурсы» (human resources).

При этом в России, согласно перечню разделов и подразделов классификации расходов бюджетов, к социальной политике относятся только пенсионное обеспечение, социальное обслуживание населения, социальное обеспечение населения, охрана семьи и детства, прикладные научные исследования в области социальной политики, а также в неконкретизированной форме другие вопросы в области социальной политики.

Поэтому необходимы введение в конституционно-правовое поле понятия «человеческий потенциал» и его реализация прежде всего через Бюджетный кодекс РФ. В расходной части бюджета должен появиться раздел «гуманитарная политика», объединяющий все затраты на здравоохранение, образование, культуру и т. п., относящиеся к развитию человеческого потенциала, что, помимо всего прочего, позволит общественности контролировать состояние финансирования этих сфер.

Формулировки действующей Конституции РФ искусственно сужают рамки концепта, что не позволяет развиваться как государству в целом, так и важнейшему инструменту достижения социального государства — социальному законодательству.

Необходимо, чтобы социальное государство рассматривалось не только и не столько как политика вспомоществования для бедных и слабых (социальная защита, пенсии, пособия), а имело принципиально широкое значение, включающее все необходимые компоненты для реализации цивилизационно-ценностных мотиваторов, которые делают человека человеком. Прежде всего это ценность человеческой жизни, любовь — семья — дети, нематериальные ценности, коллективизм, социальность.

Концепт социального государства существует в Конституции РФ с 1993 г. — уже 17 лет. И все это время положение с «достойной жизнью и свободным развитием человека» не только не улучшается, а стремительно движется в сторону снижения

возможности реализации прав граждан на жилье, питание, образование и другие основные качественные условия существования.

В результате самоустранения государства от регулирования вопросов доходов и оплаты труда сохраняется крайне низкий уровень законодательно установленного размера оплаты труда, недопустимо высокой остается доля работников с оплатой труда ниже или на уровне прожиточного минимума.

Большое расслоение населения по доходам консервирует бедность и социальное неравенство, ведет к ухудшению качества жизни работающего и его семьи и потере его для общества как трудоспособного гражданина. При этом рост расслоения населения по доходам продолжается.

Аналогичным образом складывается ситуация и в иных сферах социальной политики, которая не должна быть сведена только к социальной защите отдельных групп населения.

Фактически ни одна из сфер социальной политики за прошедшие с момента принятия Конституции РФ 17 лет не развивалась в направлении движения к социальному государству.

В этих условиях реализация концепта социального государства будет возможна только тогда, когда Российская Федерация добьется фактического продвижения по всем рассмотренным направлениям, когда будут существенно изменены конституционные нормы, определяющие права человека, общества, государства в России. В развитие соответствующих конституционных норм необходимо принятие Социальной доктрины РФ в виде федерального закона, определяющего государственную социальную политику¹⁶.

Статья 8

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

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

Комментарий к статье 8

Комментируемая статья фактически содержит несколько групп норм:

- 1) нормы, обеспечивающие единство экономического пространства и свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств (имеется в виду их свободное перемещение внутри территории, хотя явно этот вопрос Конституцией РФ не решен);
- 2) нормы, обеспечивающие свободу экономической деятельности;
- 3) нормы, обеспечивающие равенство всех форм собственности.

Статья 8, включенная в главу «Основы конституционного строя», содержит не слишком удачные формулировки, так как их прямое применение в качестве норм-принципов может быть затруднено. В настоящее время не сложилось непротиворечивого подхода к судебному или иному толкованию данных норм.

¹⁶ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Колесник И.Ю. и др. Социальная доктрина Российской Федерации: макет-проект. Монография. М.: Научный эксперт, 2010.

Так, например, свобода экономической деятельности без определения границ этой свободы или без указания правил действия этого принципа на практике является недействующей нормой, так как во многих случаях ограничивается целым рядом законодательных требований. Поэтому гарантировать абстрактную свободу экономической деятельности очень сложно.

Необходимо раскрыть принцип свободы экономической деятельности, например, через свободу выбора вида экономической деятельности, свободу форм осуществления экономической деятельности в рамках, установленных правом (законом).

Точно так же абсолютно свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств невозможно гарантировать. Следует по крайней мере указать в Конституции РФ на возможность ограничения перемещения товаров, услуг и финансовых средств в случае необходимости обеспечения безопасности РФ со ссылкой на федеральный закон.

Как отмечается некоторыми авторами¹⁷, нормы статьи 8 Конституции РФ составляют основу так называемой «экономической конституции» — правового института, достаточно подробно разработанного в зарубежных странах и в России. Необходимо отметить, что данный институт, разрабатываемый междисциплинарно в рамках философии, экономической и правовой науки, уделяет внимание многим важным явлениям и категориям, таким как критерии принятия государственных решений в финансовой (бюджетной, налоговой) сферах, «общее благо» и «публичный интерес».

Однако в России он не получил должного философско-мировоззренческого и научно-правового развития, что затрудняет применение данных норм на практике и оставляет решение многих вопросов на усмотрение правоприменителей.

Нормы комментируемой статьи корреспондируют с целым рядом норм:

- 1) нормы об основных экономических правах и свободах и основных правах, имеющих хозяйственно-конституционное значение:
 - право выбирать род деятельности или занятий, означающее свободу экономического выбора — быть либо предпринимателем-работодателем, либо работником (статья 37);
 - право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, означающее свободу рынка труда (статья 27);
 - право на объединение, предполагающее соответствующее право для совместной экономической деятельности, а следовательно, свободу выбора организационно-правовых форм предпринимательской деятельности и образования в уведомительном порядке различных предпринимательских структур (часть 1 статьи 30);
 - право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (часть 2 статьи 35); свобода владеть, пользоваться и распоряжаться землей и другими природными ресурсами (часть 2 статьи 36); использование имущества для целей предпринимательской деятельности (часть 1 статьи 34), означа-

¹⁷ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010; Андреева Г.А. Экономическая конституция в зарубежных странах. М., 2006. С. 3.

ющее свободу формирования имущественной базы предпринимательства, использования имущества, свободу реализации на рынке произведенного товара, включая право на свободу договора;

– право на защиту от монополизма и недобросовестной конкуренции (статья 34), предполагающее свободу конкуренции;

2) нормы о правилах применения положений Конституции РФ о правах и свободах (часть 3 статьи 55, статьи 56–58);

3) нормы о полномочиях федеральных и региональных органов власти в части регулирования экономической и предпринимательской деятельности (статьи 71–74).

Основную проблему здесь составляет невозможность прямого применения указанных норм, отсутствие развитой судебной практики, развитой и применимой на практике позиции Конституционного Суда¹⁸ РФ относительно толкований данных норм.

С одной стороны, закрепляется приоритет норм, относящихся к основам конституционного строя, над иными нормами, в том числе относящимися к правам и свободам граждан (см., например, формулировку части 3 статьи 55 Конституции РФ).

С другой стороны, содержащиеся в статье 8 нормы, относящиеся к основам конституционного строя, получают в дальнейшем более детальное закрепление через права и свободы человека и гражданина, полномочия федеральных и региональных органов власти, но правила обеспечения баланса в данном случае Конституцией РФ не определены. На практике это может приводить к сложностям в процедурах правоприменения.

Представляется, что свобода экономической деятельности должна быть закреплена не в качестве базового и универсального принципа, входящего в «основы конституционного строя», а, согласно своему назначению, в качестве важного инструмента повышения эффективности хозяйственной (экономической) деятельности — в тех секторах, где это уместно, целесообразно и не приносит вреда общему благу.

То есть этот принцип должен иметь не универсальную, а инструментальную ценность, в связи с чем закрепление его в «основах конституционного строя» или в иных аналогичных статьях, содержащих базовые нормы-принципы, нецелесообразно.

Статья 9

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

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

Комментарий к статье 9

Часть 1 комментируемой статьи определяет основы конституционно-правового режима земли и других природных ресурсов. Вопрос о земле и природных ресурсах, а также о собственности на них всегда являлся одним из важнейших в праве

¹⁸ В тексте приводятся официальные наименования государственных органов.

и государственном строительстве, в том числе и с конституционно-правовой точки зрения.

Значение комментируемых конституционных норм очень велико для устойчивого развития общества и государства, поскольку на уровне Конституции РФ закрепляется важнейшая роль земли и природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, определены правила нахождения в собственности этих ресурсов.

В ценностном плане очень важно закрепление принципа, что земля и природные ресурсы составляют основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Однако формулировка представляется не совсем удачной.

Во-первых, «народы» не определены как правовой субъект, достоянием которого Конституция объявляет землю и другие природные ресурсы. Более того, существует недостаток норм, регулирующих взаимоотношения «многонационального народа Российской Федерации» и «народов», проживающих на территории РФ. В результате не ясно, как на практике данный принцип может быть реализован с учетом федеративных отношений, а также взаимоотношений с органами местного самоуправления.

Здесь интересным было бы сравнение данной нормы с положением Федеративного договора, который признавал природные ресурсы достоянием народов, проживающих на соответствующей территории. Отсюда логично вытекало и право субъекта РФ объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять регулирование отношений собственности. Такая норма является потенциально очень опасной с точки зрения единства и территориальной целостности государства.

Норма Конституции РФ в комментируемой статье ушла недостаточно далеко от положения указанного договора, поскольку позволяет трактовать принадлежность природных ресурсов не всему народу России, а лишь тем народам, которые проживают на соответствующей территории, нарушая этим суверенитет РФ. Кроме этого, в части второй содержится и вовсе опровергающее норму части первой установление. Она закрепляет, что земля и иные природные ресурсы могут находиться в частной собственности. Но тогда причем тут народы и какие у них есть права? Получается, что практически никаких, поскольку на практике в результате реализации данной нормы произошла и происходит постепенная приватизация земли и природных высоколиквидных ресурсов.

Охрана и использование природных ресурсов как естественного богатства всенародного значения должны быть гарантированы всему российскому народу (как достояние народа России). Более того, доход от реализации разработанных природных ресурсов (природная рента) должен принадлежать собственнику соответствующих природных ресурсов, т. е. народу России, а распорядителем, соответственно, может быть только государство.

Во-вторых, в комментируемой норме не упоминается ответственность за рациональное использование ресурсов перед будущими поколениями людей (народов, народа, российских граждан).

В-третьих, учитывая важность земли и природных ресурсов, представляется, что норма о собственности могла бы содержать больше правовых гарантий обес-

печения рачительного использования и охраны земли и природных ресурсов для общего блага.

Конституционная норма не содержит прямых указаний на уполномоченный субъект и порядок осуществления использования и охраны природных ресурсов. Иначе говоря, Конституция РФ не описывает должные правовые отношения по поводу использования и охраны природных ресурсов. Эта абстрактность породила толкования, сужающие значение данной нормы. Так, иногда ее сводят только к защите хозяйственных интересов и традиционного образа жизни малочисленных народов Севера¹⁹.

Проблемной представляется незавершенность формирования правового института регулирования земли и природных ресурсов как основы жизнедеятельности всего народа РФ, с учетом баланса интересов российских граждан, проживающих на соответствующих территориях, а также будущих поколений российских граждан. Не развита правовая категория общего блага, публичного интереса при использовании и охране земли и природных ресурсов.

Что касается части второй комментируемой статьи — в ней не установлено регулирование в отношении собственности на землю и природные ресурсы иностранных граждан и лиц без гражданства, которое в контексте реализации нормы-принципа части первой, провозглашающей землю и природные ресурсы основой жизнедеятельности только народов России, не является понятным.

На уровне Конституции РФ следует установить ограничения для прав собственности иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц в части владения, пользования и распоряжения землей и природными ресурсами. Требуется установить и правила согласования интересов федерального и регионального уровней при формировании политики по использованию земли и природных ресурсов. Необходимо также ввести принцип рачительного использования природных ресурсов и ответственности за использование, охрану и их возобновление перед будущими поколениями.

Статья 10

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

Комментарий к статье 10

Норма комментируемой статьи является отражением известной теории разделения властей, которая широко используется в мире. Конституция РФ закрепляет этот принцип. Основная проблема здесь заключается в закреплении несбалансированного соотношения законодательной и исполнительной ветвей власти в главах 4–6 Конституции РФ (см. комментарии к этим главам) при сбалансированности судебной власти в системе разделения властей.

Конституция РФ установила такое соотношение законодательной и исполнительной властей, оправдываемое традиционными для правового нигилиз-

¹⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Л.В. Лазарева). М.: ООО «Новая правовая культура», 2009.

ма соображениями конъюнктурной политической целесообразности, которое не препятствует монополизации власти в будущем и которое не формирует институциональных гарантий прав человека (а именно этот принцип и должен их обеспечивать)²⁰, а также не создает гарантий народовластия.

При этом необоснованной остается концепция института Президента РФ, который обладает конституционными полномочиями и возможностями влияния на все ветви власти, оставаясь при этом вне системы разделения властей. (Формула «Конституция под Ельцина» исторически становится все более явной).

Кроме того, не совсем понятно, как установленный в статье 5 принцип единства системы государственной власти сочетается с разделением властей. И почему властью называется каждая из трех ветвей, а они не являются ветвями единой государственной власти? Такая неясность делает данные конституционные нормы, во-первых, негарантированными и, во-вторых — неработоспособными.

Кроме того, принцип разделения властей обходит стороной разделение государственной власти по вертикали: между Федерацией и ее субъектами, разделения публичной власти между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Статья декларирует только одну составляющую единой и дифференцированной внутри себя власти.

Закрепление столь упрощенной версии данного принципа создает угрозу нарушения единства государственной власти. И не дает осуществить даже декларированную самостоятельность разных властей.

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.

Комментарий к статье 11

Согласно норме части первой комментируемой статьи государственная власть в РФ реализуется перечисленными в ней федеральными органами государственной власти. Президент РФ, как вытекает из контекста, не входит ни в одну ветвь государственной власти. Он является главой государства и высшим должностным лицом. С учетом его, предусмотренных Конституцией РФ полномочий и возможностей влияния на иные ветви власти получается, что баланс ветвей власти нарушен в сторону Президента РФ (см. комментарии к главам 4–6 Конституции РФ). Это создает угрозу монополизации власти, что всегда ведет к деградации.

²⁰ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий.

В перечень по неизвестной причине не вошли такие органы государственной власти, как прокуратура, Центральный банк, Счетная палата, Центральная избирательная комиссия и т. д.

Само словосочетание «государственную власть... осуществляют» без указания на обязанности и ответственность за результаты деятельности органов власти не имеет управленческого содержания. Такая норма создает возможность властвовать, но ничем не управлять. И ни за что не отвечать.

Семантика словосочетания «власть осуществляют» указывает, что слово «власть» здесь использовано как глагольная форма — как властвование, т. е. вид деятельности. Но деятельность предполагает наличие целей, полномочия по ее осуществлению, активность действий, получение результатов и ответственность за них. Но если, как в данном случае, приведенные понятия не раскрываются, ожидать эффективности от такой власти не приходится. Что и происходит.

Из толкования частей 1 и 2 также следует, что государственная власть в Российской Федерации не распространяется на территорию субъекта РФ, ибо государственную власть в них осуществляют иные органы и ветви, не упомянутые в части 1.

В статье 11 фактически речь идет о вертикальном разделении властей. И здесь, точно так же, как и в статье 10, не виден целевой замысел именно такой модели разделения властей по вертикали.

Так, в Конституции РФ разграничение государственной власти ограничивается только уровнем Российской Федерации и субъектами РФ. Местное самоуправление не включено в систему государственной власти, что подрывает единство системы власти и управления страной. Это означает, что государство отстраняется, начиная с определенного уровня, от жизнеобустройства страны. Но по своей природе, построению и функционированию то, что номинируется в Конституции РФ как самоуправление, таковым не является. Это ровно такая же публичная власть, как и вышестоящая, называемая государственной. Хуже того, назвав обычную публичную власть (государственную власть) местным самоуправлением, Конституция РФ тем самым закрывает дорогу к истинному самоуправлению народа (см. комментарий к статье 12 и к главе 8). Органы государственной власти оказываются отделены от органов местного самоуправления, что подрывает единство системы публичной власти и управления страной. Самого понятия публичной власти в Конституции не содержится.

Согласно Конституции РФ, разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется только самой Конституцией РФ и договорами. Федеральные законы исключены из данного перечня, что в течение длительного времени препятствовало сбалансированному разграничению компетенции между различными уровнями государственной власти. Сегодня вопросы разграничения компетенции регулируются федеральными законами на основании Постановления Конституционного суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Лесного кодекса Российской Федерации»²¹, однако с точки зрения конституционного регулирования такую ситуацию нельзя считать адекватной.

²¹ СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

Федеративный договор, как правовой институт, ведет к размытию Конституции РФ, фактически предоставляя свободу произвольного установления особых федеративных отношений с отдельными субъектами РФ. Институт федеративного договора очень опасен с точки зрения обеспечения устойчивости государственности. Фактически он подменяет собой саму Конституцию РФ, как документ, порождающий российскую государственность. Достаточно, как это произошло в Беловежской пуще, расторгнуть такой договор, и государственность исчезает.

Статья 12

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

Комментарий к статье 12

Конституция РФ к основам конституционного строя относит местное самоуправление, которое является самостоятельным в пределах своих полномочий. Статья провозглашает отделение органов государственной власти от органов местного самоуправления, считая последние относящимися хоть и к публичной, но все же не к государственной власти. Это подрывает единство системы власти и управления страной (см. комментарий к главе 8). С другой стороны, самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения — декларативная норма. Финансовое положение подавляющего большинства муниципальных образований не позволяет говорить не только об их самостоятельности, но и о перспективах возможности решения ими вопросов местного значения.

Статья не раскрывает главный вопрос: являются ли органы местного самоуправления публичной властью? По всем признакам — полномочность, выборность, бюджетирование через сборы и налоги, трансфертные перечисления, делегирование полномочий свыше — это публичная власть. Но тогда почему не государственная? И почему такая власть именуется «местное самоуправление», когда его органы ровно так же, как органы власти субъекта Федерации и Российской Федерации, население избирает, снабжает налогами, а затем ждет решения определенных вопросов жизнеустройства? Органы власти города в два миллиона жителей — это органы местного самоуправления. А органы власти субъекта Федерации с населением 250 тыс. чел. — это органы государственной власти. Надуманность, искусственность такой конструкции очевидны. В чем же тут самоуправление? Его нет ни в какой форме. То, что названо самоуправлением, является той же государственной властью.

Местное самоуправление, как истинное народное самоуправление, может быть уделом только соседского локалитета — двора (дворов), улиц, школьной окрестности, приходской окрестности, не слишком большого села, где все люди друг друга знают, малонаселенного охотничьего района коренного малочисленного народа России. Но именно такая форма в Конституции РФ отсутствует. Более того, эта ниша замещена псевдоуправлением, которое по сути никаким самоуправлением не является. А является властью, тождественной государственной, и поэтому должна быть включена в ее систему. Истинное же самоуправление действительно еще только предстоит конституировать в Конституции РФ.

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.

Комментарий к статье 13

Установленное в комментируемой статье идеологическое многообразие и запрет на государственную идеологию являются лукавыми правовыми конструкциями. Весь текст Конституции РФ с номинированием высшей ценности, свободы экономической деятельности, необязательности труда и многими другими положениями пронизан именно системно проводимой идеологией, подрывающей успешность, устойчивость развития, целостность и единство России.

Одной из важнейших скреп государственности является идеология. Ее эквивалентом выступает национальная идея. Если провести небольшой лингвистический экскурс, то при очевидной синонимичности категорий идеи и идеологии в обсуждаемом контексте сие означает, что Российскому государству запрещено иметь государственную идею. «Государственный», по Оксфордскому словарю²², переводится как *national*. «Идея» звучит аналогично и по-английски — *idea*. Реконструкция англоязычного смысла, заложенного в статье 13, означает, что Российскому государству запрещена «национальная идея». Что такое национальная идея, российскому гражданину не надо растолковывать. Это смысл жизни русского общества и государства, тот самый смысл, без которого ни общество, ни государство исторически нежизнеспособны. Получается, что простая односложная фраза в Конституции РФ приобретает значение смертельной мины замедленного действия, заложенной под жизнеспособностью Российского государства²³.

Таким образом, большая ошибка Конституции РФ заключается в отказе от государственной идеологии и национальной идеи, их провозглашении и пропаганды. Как уже было указано, такой отказ — только лукавство (см. комментарии к статьям 1 и 2). Возможно, оно имеет место именно потому, что связи с устойчивостью и развитием страны у имеющейся идеологии нет, что и затрудняет ее официальное провозглашение.

В Конституции РФ слово «идеология» используется дважды, и оба раза в негативном значении. Широко употребляемое в конституциях зарубежных стран слово

²² Hornby A.S. and Ruse C. Oxford Student's Dictionary of Current English. Oxford, University Press, 1989.

²³ Якунин В.И. Государственная идеология и национальная идея: Конституционно-ценностный подход. Статья // Власть. 2007. № 3. С. 3.

«идея» здесь отсутствует. Парадоксальным образом Конституция РФ оказалась конституцией без идей! Для сравнения, в конституционных текстах иных государств указанные термины нашли свое отражение, получив при этом позитивное звучание: например, в Конституции СССР 1977 г. — 5 раз, Китая — 5 раз, Турции — 9 раз.

Сама идея политического многообразия и многопартийности перечеркнута содержанием Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»²⁴, где установлены многочисленные барьеры, препятствующие участию в политическом процессе другим общественным объединениям. Таким образом, провозглашаемое идеологическое многообразие оказывается необеспеченным в самой важной для реализации данного положения сфере — политической. Да и реализация конституционной нормы о многопартийности в настоящее время дискредитирована. Важнейший институт оппозиционности, политической соревновательности в Конституции РФ не защищен.

Установленное Конституцией РФ равенство общественных объединений перед законом в рамках обеспечения идеологического и политического плюрализма дискредитируется закреплением в законодательстве РФ различных ограничительных по своему характеру форм их участия в управлении делами государства и применении к ним мер ответственности в случае несоблюдения требований таких норм законодательства. Примером могут служить неоднократные неудачные попытки оппозиционных партий («Партия народной свободы», «Родина: здравый смысл», «Рот Фронт») пройти регистрацию в Минюсте России.

Традиционный запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, также создает возможность его использования против общественных объединений, пропагандирующих собственные взгляды и подвергаться, как это иногда и происходит, расширительному толкованию.

Статья 14

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

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

Комментарий к статье 14

Содержание комментируемой статьи игнорирует ценность и важность религиозной составляющей в жизни и мировоззрении граждан, важность института религии для жизнеспособности страны в целом. Данное понятие требует конкретизации.

Закрепляя светскость государства, Конституция РФ пренебрегает фактически осуществляемым и весьма целесообразным сотрудничеством религиозных организаций и государства, например, в социальной, миротворческой, образовательной, милосердной, ритуальной сферах, ставя его фактически вне закона.

²⁴ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

При этом понятия «светскость», «государственная» религия, «обязательная» религия здесь не раскрываются. Непонятно, что означает отделение религиозных организаций от государства. Это можно толковать как угодно. Толкуются указанные понятия в правоприменительной практике обычно как запрещающие взаимодействие и партнерство религиозных организаций и государства. При этом противоречие заключается уже в том, что утверждается здесь же — религиозные организации подзаконны, а значит, не отделены от регулятивной деятельности государства.

Само по себе бесспорно, что религиозные организации выполняют важнейшие общественные мировоззренческие, миротворческие, культурно-просветительские, духовно-нравственные, воспитательные, образовательные и иные функции. Влияние религий на жизнь каждого человека, в том числе на правовое сознание, чрезвычайно велико. Существенно и то, что, по исследованиям социологов и психологов, более 90% людей — так или иначе осознанно верующие.

Важнейший вопрос отношений государства и института религии, взаимодействия органов государства и религиозных организаций в Конституции РФ проигнорирован, за исключением запретительного указания. На практике взаимодействие религиозных организаций и государственных органов в различных сферах все-таки осуществляется, оформляясь, в частности, в форме конкордатов.

Однако законодательно данные отношения не урегулированы, условия для эффективного взаимного сотрудничества не созданы в связи с толкованием комментируемых конституционных норм как запрещающих такое сотрудничество. Такая позиция и порождает невозможность законодательного урегулирования рассматриваемых отношений.

В связи с этим необходимо изменение конституционных норм статьи 14 и конституционное закрепление института «социального партнерства органов государственной власти и религиозных организаций», который впоследствии должен раскрываться в специальном федеральном законе о социальном партнерстве такого рода.

Осуществляться социальное партнерство должно на основе принципа социального предпочтения, так как для государства и общества важны социальная деятельность и значимость религиозных организаций, достоверно подтвердивших свое существенное позитивное значение для жизнедеятельности российского общества и государства. Поэтому, во благо граждан РФ, института семьи, общества и самой России, с такими религиозными организациями органами государственной власти и органами местного самоуправления должен быть установлен режим преимущественного и льготного социального партнерства²⁵.

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.

²⁵ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Симонов В.В. и др. Социальное партнерство государства и религиозных организаций. Монография. М.: Научный эксперт, 2009.

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. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Комментарий к статье 15

Положение о верховенстве Конституции РФ соответствует мировой практике закрепления аналогичного института в федеративных государствах. Однако это положение не обеспечено необходимыми механизмами реализации.

В настоящее время Конституция РФ фактически прямым действием не обладает, ее положения часто не учитываются в федеральном законодательстве и деятельности органов государственной власти. Повсеместно при принятии законов и иных нормативных актов не учитывается «дух» Конституции РФ при соблюдении ее «буквы» (чаще всего это происходит в процессе законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина). Механизмов конституционного правосудия оказывается недостаточно для обеспечения соответствия действующего законодательства Конституции РФ.

В части 2 временно и постоянно пребывающие и постоянно проживающие на территории России лица из перечня лиц, обязанных соблюдать Конституцию РФ и законы, исключены, что достаточно странно.

Кроме того, граждане РФ, не находящиеся на территории РФ, тем не менее находятся под ее юрисдикцией, что также следовало бы отразить в Конституции РФ.

Здесь же предусматривается ответственность органов публичной власти и должностных лиц за соблюдение Конституции РФ и законов. Однако и на конституционно-правовом, и на законодательном уровнях такая ответственность отсутствует: институт импичмента Президента РФ не разработан, соответствующий федеральный конституционный закон не принят; Государственная Дума может быть распущена, однако по иным, не связанным с нарушением Конституции РФ, основаниям; то же самое касается снятия с должностей Председателя Правительства РФ, министров, высших должностных лиц субъектов РФ и других должностных лиц. Институт конституционно-правовой ответственности в России вообще не развит, что не позволяет говорить о нем как о механизме обеспечения действия Конституции РФ и законов страны.

Согласно части 3 комментируемой статьи, законы в Российской Федерации подлежат официальному опубликованию. Оно осуществляется посредством публикации в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации» (официальные источники опубликования). Однако при внесении изменений в за-

коны (а таких законодательных актов подавляющее большинство) публикуются только эти изменения, что препятствует пониманию текстов обновленных законодательных актов правоприменителем, особенно учитывая масштабы так называемого «поправочного» законотворчества. Таким образом, официальная публикация законов в печатных изданиях уже не удовлетворяет потребностям развивающегося общества. Более удобна электронная публикация с созданием полноценных правовых электронных продуктов (типа СПС «Гарант», «Консультант Плюс» и др.), однако в настоящее время эти системы не являются официальными и не могут быть использованы для ссылок.

При этом закрепляется, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Вновь видна преференция в пользу нелиберальной доктрины и идеологии. Публиковаться должны не только такие акты, а все, за некоторым исключением, связанным с обеспечением государственной и служебной тайны.

Признание общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ не только частью отечественной правовой системы, но и актами, стоящими над российскими законами, наносит удар по системе права России и открывает возможности для влияния на внутренние дела страны извне, через «общепризнанные принципы и нормы международного права».

При этом отсутствует четкость в вопросе, что это за принципы и нормы, не содержится их перечень, не ясно, какие из международных норм являются общепризнанными, а какие — нет. Неопределенность в данном вопросе ведет к возможности произвольных манипуляций с указанными понятиями, что ставит под угрозу государственный суверенитет (прецеденты Косово, Южной Осетии и Абхазии и др.).

Статья 16

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

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

Комментарий к статье 16

Комментируемая статья направлена на защиту «основ конституционного строя». Как уже было указано выше (см. комментарий к статье 1), данное понятие является нераскрытым и весьма размытым. И хотя каждое государство характеризуется определенным способом организации (что возможно с определенной натяжкой называть строем), который, будучи закрепленным в конституции страны, становится конституционным, не совсем ясно, почему речь идет об основах и что остается за пределами основ — только детали? И почему Конституция РФ ограничивается основами, а не устанавливает сам конституционный строй, будучи наделенной высшей юридической силой и являющейся базой для законодательства РФ?

Сами по себе основы конституционного строя содержат много вредоносных для жизнеспособности государства, декларативных и расплывчатых по своему содержанию норм. Очень плохо, что многое зависит от толкования данных норм Конституционным Судом РФ. И здесь на протяжении многих лет он проделывает огромную работу, которую в целом, безусловно, можно оценивать позитивно, хотя фактически — это деятельность по компенсации неработоспособных норм Конституции РФ.

Необходимо изначальное закрепление в Конституции РФ недвусмысленных положений, имеющих четкую связь с жизнеспособностью страны и осознаваемых ее гражданами. Именно это и требуется от конституции страны, а не указание на механизмы удовлетворения постоянной потребности в толковании ее норм в силу их неопределенности, которое, к тому же, напрямую от граждан уже не зависит.

Кроме того, путем толкования невозможно установить истинный характер государственного строя, его целевую и ценностную ориентацию, рамки его ответственности. Основы конституционного строя, как показывает практика, не способствуют осуществлению власти во имя и в интересах народа и личности, а иногда и прямо препятствуют этому.

Стоит повторить, что установленные основы конституционного строя фактически закладывают государственную идеологию, которая официально запрещена (часть 2 статьи 13 Конституции РФ). В этом есть определенное лукавство — система защиты таких «основ» закладывалась с тем смыслом, чтобы затруднить конституционное закрепление другой идеологии. Но поскольку последняя напрямую не провозглашена, легко прикрываться усложненным порядком изменения положений данной главы.

Таким образом, в России фактически провозглашается неразрешенное, поэтому доказать и изменить такое положение затруднительно. Но есть еще и дополнительные сложности, заключающиеся в особом порядке изменения главы 1 Конституции РФ.

При этом норма части первой эмоциональна и особого смысла в себе не несет, помимо подчеркивания значения главы 9 Конституции РФ («Конституционные поправки и пересмотр Конституции»). Дело в том, что любая поправка к конституции может быть сделана только в порядке, установленном именно ею, и ни в каком другом. Принятие поправок в каком-либо ином порядке есть нарушение конституции. Для этого Конституция РФ и предусматривает специальную главу 9.

Глава 2. Права и свободы человека и гражданина

Статья 17

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

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

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

Комментарий к статье 17

В комментируемой статье развивается норма статьи 2 Конституции РФ, закрепляющей права и свободы человека и гражданина в качестве высшей ценности государства. Надо отметить, что «права» и «свободы» в правовом смысле тождественны. Термин «свобода» поэтому избыточен, но он отвечает идеологии неоллиберализма, которая пронизывает всю Конституцию РФ, и потому воспринят ею.

Чьей-либо конкретной обязанности, отвечающей этим правам, в Конституции РФ не определено. Именно поэтому возникло толкование норм данной статьи, выраженное во многих правовых позициях Конституционного Суда РФ, согласно которому содержание данной статьи выражается в:

- 1) закреплении за государственными и муниципальными органами власти, их должностными лицами конституционной обязанности признавать и гарантировать права и свободы человека и гражданина, поскольку права не могут быть реализованы без корреспондирующей им обязанности;
- 2) провозглашении неотчуждаемости прав и свобод как невозможности государства по своему усмотрению ограничивать или упразднять их и естественного их характера как возникающих с момента рождения человека (здесь заложено противоречие, поскольку при таком толковании права не могут не быть ограничены в соответствии со статьями 55–56 и частью 3 статьи 17 Конституции РФ);
- 3) разделении конституционных прав и свобод на права человека, неотчуждаемые и принадлежащие каждому от рождения, и права гражданина, приобретаемые в силу определенного статуса, свидетельствующего о наличии устойчивой связи с данным государством;
- 4) отсутствию какой-либо градации прав и свобод по степени их значимости для личности, все они должны в равной мере признаваться и гарантироваться государством;
- 5) обеспечении прав и свобод как общечеловеческой ценности в соответствии с теми стандартами, которые выработаны международным сообществом в процессе исторического развития (здесь воспроизводится десуверенизирующая страну правовая конструкция).

Права и свободы являются необходимым условием жизнедеятельности человека, поскольку представляют собой меру его возможного поведения, обеспеченную законом, гарантиями, полномочиями государственных органов и (или) обязанностями других субъектов. Но согласно Конституции РФ они являются лишь той мерой свободы, которая позволяет совмещать ее со свободой других людей²⁶. Поэтому в части третьей данной статьи упоминаются пределы осуществления человеком принадлежащих ему прав и свобод. Конституция РФ следует подходам, которые закреплены в международных актах о правах человека — в частности, Всеобщей декларации прав человека 1948 г. В ней провозглашено, что «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других...» (часть 2 статьи 29).

Однако никаких конкретных установлений в этой связи в Конституции РФ нет, норма остается декларативной.

²⁶ Права человека: Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2009. С. 101.

Данное положение также не получает в Конституции РФ своего дальнейшего развития и в другом отношении так, как это сделано в тех же международно-правовых документах. Во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (часть 1 статьи 29) закреплено также, что «каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности». Эта норма как раз и задает социальность как ограничение абсолютизируемой неолиберализмом свободы.

Ограничения собственного поведения человека только с точки зрения интересов другого человека, но не интересов общества, государства, перекося в сторону личного интереса, с одной стороны, формирует почву для уничтожения этих интересов. Однако государство в силу наличия властного ресурса свои интересы способно отстаивать и учитывать в управленческой практике, правда, если оно этим занимается вне пределов конституционного поля. Общество же, в силу недостаточной сплоченности, такими возможностями не обладает, что обуславливает его постепенную деградацию. Факт повсеместной деградации современной России подтверждает действенность такой конституционной «закладки».

С другой стороны, общественные и государственные интересы никуда не исчезают и все-таки реализуются в большей или меньшей степени. А это в свою очередь создает предпосылки не только для того, чтобы только данная норма оставалась декларативной как не отражающая реальную обстановку и фактически сложившиеся отношения, но и для того, чтобы весь комплекс прав и свобод человека и гражданина не превращался в реальные возможности пользования благами, поскольку гарантии их реализации зависят от общества и государства.

В принципе, это достаточно логично. Когда один субъект руководствуется только своими собственными интересами, живет «для себя», не считаясь с другими заинтересованными субъектами, те, в свою очередь, также игнорируют в своей деятельности его интересы. В этом заключается большая проблема индивидуализма и эгоизма. А именно такой индивидуалистический подход и заложен в Конституции РФ.

В рамках данной главы наблюдается разрыв элементов, образующих правовой статус личности — прав и свобод, с одной стороны, и обязанностей — с другой. Об этом свидетельствует само название главы 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина», не упоминающей обязанностей.

В результате принцип взаимной ответственности государства и личности в нашей стране не только не реализован, но даже и не провозглашен. Поэтому, несмотря на все благие цели закрепления норм о правах и свободах человека и гражданина в Конституции РФ, их признание и гарантирование реального воплощения не получило. Как уже было отмечено, обязанность не существует без корреспондирующего ей права, а право — без обязанности. При провозглашении приоритета личного интереса каждого Конституция РФ не закрепляет соответствующих обязанностей государства, возникающих в связи с наличием у человека и гражданина прав и свобод, конкретных гарантий²⁷, которые входят в сферу ответственности государства. Права и свободы для большинства населения превращены в пустую декларацию.

²⁷ Конституционные обязанности государства, практически нигде прямо не закрепленные, Конституционному Суду РФ многократно приходилось выводить в результате толкования ее текста.

Это косвенно подтверждает анализ данных Аналитического центра Юрия Левады за 2008²⁸ г. и 2010²⁹ г. Он показывает, что за два последних года с 30 до 22% снизилось число тех, кто считает, что «Конституция поддерживает порядок в деятельности государства»; а число тех, кто придерживается мнения, что «Конституция не играет значительной роли в жизни страны, поскольку мало кто с ней считается», составляет 25–28%. Таким образом, сложившееся положение вещей дискредитирует и саму Конституцию РФ как основной и самый важный документ жизнеустройства страны.

Статья 18

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

Комментарий к статье 18

Поскольку Конституция РФ, согласно части 1 статьи 15, имеет прямое действие на территории РФ, права и свободы также провозглашаются в ней как непосредственно действующие.

Исходя из этого, любое поведение человека по осуществлению своих прав и свобод является правомерным (при соблюдении ограничений, предусмотренных статьей 17 и частью 3 статьи 55) и не требует наличия специальных нормативных актов³⁰.

Однако, несмотря на это, они нуждаются в имплементации в действующее законодательство, поскольку есть риск того, что они останутся пустой декларацией. Как уже было указано выше (см. комментарий к статье 17), во многом так и произошло. В некоторых случаях Конституция РФ прямо предусматривает необходимость принятия федеральных конституционных и федеральных законов (например, часть 5 статьи 37, в которой провозглашается право на отдых и при этом закрепляется, что «работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск»).

Статья 18 Конституции РФ также направлена на развитие нормы статьи 2 о приоритете прав и свобод человека и гражданина в деятельности государственных органов власти. При этом презюмируется, что они «выступают критерием конституционности деятельности законодательной, исполнительной и судебной властей»³¹. Непосредственное действие прав и свобод обеспечивается и правосудием, в том числе деятельностью Конституционного Суда РФ, который в соответствии с частью четвертой статьи 125 Конституции РФ проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав граждан.

²⁸ <<http://www.levada.ru/press/2008121101.html>>

²⁹ <<http://www.levada.ru/press/2010120702.html>>.

³⁰ Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Монография. М.: Проспект, 2010.

³¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, обязанностью государства, как это следует из статьи 2 Конституции РФ, является соблюдение и защита в равной мере всех прав и свобод человека и гражданина. При этом указывается, что реализация гражданином одних конституционных прав не может служить основанием для ограничения других конституционных прав³².

К сожалению, практика во многих случаях не подтверждает возможностей пользования своими правами и свободами непосредственно, особенно в тех случаях, когда их реализация зависит от государственных органов. Это вызвано отсутствием принципа взаимной ответственности государства и личности в Конституции РФ (см. комментарий к статье 17).

Кроме того, нормы комментируемой статьи удивительны по глубине своей либеральной сущности. Из ее содержания следует, что ничто иное, никакие иные ценности, кроме прав и свобод гражданина, не определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и не обеспечивается 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.

Комментарий к статье 19

Конституционное положение о равенстве всех перед законом и судом имеет основополагающее значение, поскольку требование равенства провозглашается применительно к каждому конституционному праву.

Принцип равенства всех перед законом предполагает применение его в равной мере ко всем адресатам, т. е. подразумевает как равную для всех защиту законом, так и неконституционность содержания в законе дискриминационных требований. Последнее подробнее раскрывается в части второй данной статьи.

Часть 2 статьи 19 Конституции РФ гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от ряда обстоятельств, таких как признаки расы, национальности, иные признаки, что предполагает недопустимость установления в законе какого-либо различия, исключения или предпочтения, основанного на данных признаках.

³² Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июня 1998 № 18-П «По делу о проверке конституционности положений статей 2, 5 и 6 Закона Российской Федерации от 2 июля 1993 года «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3003.

Запрет дискриминации является частью международно-правовых отношений, законодательного регулирования защиты прав личности. В соответствии с международными обязательствами, взятыми на себя Российской Федерацией, в России подлежат запрету любые формы ограничения прав граждан по признакам национальной, языковой или религиозной принадлежности. Это вытекает из международных принципов и норм, закрепленных в Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств.

Помимо Конституции РФ, десятки действующих федеральных законов содержат нормы об ответственности за совершение дискриминации. Однако российский опыт показывает, что эффективный механизм борьбы с такими правонарушениями в полной мере еще не создан. В настоящее время почти невозможно доказать факт дискриминации, поскольку для того чтобы обеспечить соответствующую защиту прав человека от ограничений по расовому, национальному и религиозному признакам, а также от установления преимуществ по подобным признакам, необходимо, как минимум, ввести в правовое поле понятие «дискриминация»³³.

В комментируемой статье имеет место и дублирование норм. Так, в части 3 установлены равные права и возможности мужчин и женщин, хотя в части 2 уже устанавливается запрет дискриминации по признаку пола.

В комментируемой статье не предусматривается возможность позитивной дискриминации. Буквальное толкование данной нормы предполагает невозможность ввести какие-то льготы, например, для коренных малочисленных народов Севера. Однако возможность такого толкования устранена Конституционным Судом РФ, согласно доктрине которого данный принцип подразумевает, что при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении; если же условия не являются равными, федеральный законодатель вправе устанавливать для них различный правовой статус³⁴. Вводить же различия в правах для лиц, принадлежащих

³³ Для реализации данного положения Конституции РФ необходимо принятие соответствующего федерального закона, который будет способствовать снижению риска проявления фактов дискриминации, возрождению и упрочению специфической природы уникального, интегрирующего разные народы Российского государства. Проект такого закона разработан в Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. См.: Якунин В.И., Сулакшин С.С., Колесник И.Ю. и др. Пакет законодательной инициативы про проблемам расовой, национальной и религиозной дискриминации. Монография. М.: Научный эксперт, 2009.

³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 5 апреля 2007 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2007. № 15. Ст. 1820; Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 378-ОП «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Амурского городского суда Хабаровского края о проверке конституционности положения статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 6; и др.

к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания, Конституционный Суд РФ запрещает (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях). Им также установлено, что понятие дискриминации не тождественно правовым неравенствам, в основе которых может (и должна) лежать конституционно обоснованная дифференциация правового регулирования, имеющая целью преодоление несправедливых неравенств путем установления правовых преимуществ и предпочтений определенным категориям граждан на основе баланса конституционных ценностей и требований социальной справедливости (позитивная дискриминация). Однако возможности для таких различий, на взгляд авторов, недопустимы.

Кроме того, закрепления за всеми индивидами только равного объема прав и свобод недостаточно. Необходимо также закрепление:

- 1) равных для всех правовых возможностей реализации соответствующих прав и свобод;
- 2) равенства в способах защиты, а также в восстановлении нарушенных прав и свобод;
- 3) равенства всех юридических обязанностей³⁵, а также при привлечении к юридической ответственности (последнее реализуется, в том числе, через процессуальный принцип равенства всех перед судом).

То есть необходимо равенство не только прав, но и гарантий их реализации, а также обязанностей и ответственности индивидов. В этом состоит пробел действующей Конституции РФ.

Равенство всех перед судом является относительно самостоятельным принципом, однако представляет собой только одну из форм проявления равноправия. Не касаясь всех сфер отношений (как в случае равенства всех перед законом), данная норма подразумевает процессуальное равноправие в сфере судопроизводства и реализуется в порядке, установленном соответствующими законами.

Статья 20

1. Каждый имеет право на жизнь.

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

Комментарий к статье 20

В Конституции РФ каталог прав и свобод открывает право на жизнь, как фундамент для существования всех остальных прав и свобод, наряду с правом на охрану достоинства (статья 21) и свободой личности (статья 22). При этом право на жизнь среди них является основополагающим, поскольку это право может реализовываться и в условиях несвободы, и в условиях унижения достоинства. Жизнь — основная предпосылка для реализации двух указанных прав.

³⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

Право на жизнь закрепляется и в международных документах, например, в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 2), Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 6). В последнем устанавливается, что «право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни».

Право на жизнь относится к числу абсолютных прав и свобод, т. е. не подлежит ограничению (согласно части 3 статьи 56 Конституции РФ).

Право на жизнь основывается на праве родиться. Но с какого момента действует это право? Правовой статус эмбриона в Конституции РФ и действующем законодательстве не урегулирован, что является значительным пробелом. До момента рождения человек бесправен и как бы не существует. А неуважение к человеческой жизни в утробе матери влечет неуважение к ней и после рождения человека.

Аборт, не введенный в правовое пространство права на жизнь, частью населения небезосновательно трактуется как убийство. Правовое понятие «жизнь» касается и момента ее прекращения. Вопросы эвтанази Конституция РФ также игнорирует, тем самым уходя от решения важнейшей этико-правовой проблемы.

Но какие обязанности для государства влечет установление права каждого человека на жизнь? Очевидно, это запрет произвольного лишения жизни (например, обязательность уголовно-правового преследования лиц, совершивших преступления против жизни, т. е. защита жизни от преступных посягательств) и обязанность государства по противодействию такой угрозе. Соответственно, Уголовный кодекс РФ, а также Кодекс РФ об административных правонарушениях регламентируют вопросы ответственности за такие нарушения.

Однако и в правоприменительной практике, и в действующем законодательстве не устанавливается взаимосвязь данного права с обязанностью государства обеспечивать всестороннее развитие человека и его полную самореализацию, достойный уровень жизни. То есть данная обязанность попросту не закрепляется. Как не закрепляется и обязанность государства обеспечивать реабилитацию и оказание психологической поддержки лицам, склонным к суициду. Жизнь каждого человека — это ценность, и государство обязано обеспечить высокий уровень качества жизни населения, а также заниматься реабилитацией людей, временно утративших волю к жизни.

Кроме того, в связи с критической демографической ситуацией и признаваемой высокой ценностью жизни каждого человека, необходимостью признания человеком его эмбриона, требуется запрещение на конституционном уровне абортов (аборт должен быть разрешен только в исключительных случаях).

Также вопрос о праве на жизнь требует давно назревшего решения проблемы эвтанази.

Конституция РФ программирует отказ от применения в России смертной казни. Норма части 2 статьи 20 устанавливает, что в федеральном законе данная мера наказания может быть установлена лишь на ограниченный период времени, а впоследствии она непременно подлежит отмене. И хотя в России и по сей день действует мораторий на смертную казнь, установленный указом Президента РФ³⁶

³⁶ Указ Президента РФ от 16 мая 1996 г. № 724 «О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы» // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2468.

в связи с отсутствием процессуальных гарантий (наличия судов присяжных во всех субъектах РФ), а затем подтвержденный решениями Конституционного Суда РФ³⁷, допустимость ее применения при определенных процессуальных гарантиях, согласно конституционным положениям, т. е. нормам, обладающим высшей юридической силой, создает неопределенность в данном вопросе.

Поскольку государство не имеет права брать на себя обязанность лишения человека жизни в силу абсолютности данного права, вопрос о смертной казни должен быть наконец решен в Конституции РФ в виде ее отмены. Соответственно, таким образом будет гарантирован запрет произвольного лишения государством жизни любого человека.

Наряду с решением вопроса о смертной казни, в данной статье следовало бы урегулировать и вопрос о клонировании человека. Клонирование запрещено в зарубежном законодательстве, существуют соответствующие международно-правовые документы. В российской законодательстве в 2002 г. установлен пятилетний мораторий на клонирование человека³⁸, в 2010 г. он продлен еще на 5 лет. Целесообразно было бы решить данный вопрос окончательно и закрепить соответствующую норму в Конституции РФ³⁹.

Таким образом, Конституция РФ нуждается в значительных дополнениях, связанных с содержанием и реализацией права каждого на жизнь и самим этико-правовым понятием «жизнь».

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

³⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 867; Определение Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5867.

³⁸ Федеральный закон от 20 мая 2002 г. № 54-ФЗ «О временном запрете на клонирование человека» // СЗ РФ. 2002. № 21. Ст. 1917.

³⁹ Федеральный закон от 29 марта 2010 г. № 30-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О временном запрете на клонирование человека» // СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1550.

может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Комментарий к статье 21

Конституционное признание достоинства личности является основополагающим для закрепления правового статуса личности. Как право на жизнь оно является общим условием существования всех прав и свобод человека и гражданина. Поэтому право на уважение и охрану достоинства личности Конституция РФ относит к числу абсолютных прав и свобод, т. е. не подлежащих никаким ограничениям (согласно части 3 статьи 56 Конституции РФ).

Но при этом понятие «достоинство личности» является юридически неопределенным. Соответственно, содержание данного права недостаточно развернуто в тексте Конституции РФ, для чего впоследствии потребовалось принятие ряда постановлений Конституционного Суда РФ⁴⁰.

В Конституции РФ отсутствует корреспондирующая обязанность государства по обеспечению данного права, за исключением установленного в части 2 запрета на использование наиболее бесчеловечного варианта унижения человеческого достоинства — пытки. Поэтому достоинство личности в настоящее время охраняется законом в недостаточной мере.

В связи с этим необходимо конкретизировать нормы данной статьи, в том числе на основе правовых позиций Конституционного Суда РФ, предусмотрев соответствующие гарантии реализации данного права.

Статья 22

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

Комментарий к статье 22

Комментируемая статья под понятием «свобода» подразумевает не свободу вообще, не свободу действовать по своему усмотрению, как это могло бы показаться на первый взгляд, а свободу от физического или психологического принуждения, свободу действий и принятия решений в рамках незапрещенного законом, возможность не находиться под тотальным всеобъемлющим контролем, свободу пе-

⁴⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статей 220.1 и 220.2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна» // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1764; Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 1998 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 1998. № 28. Ст. 3393; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1999 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 295 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина М.А. Ключева» // СЗ РФ. 1999. № 4. Ст. 602; и др.

ремещаться в пространстве⁴¹. Таким образом, корреспондирующей данному праву обязанностью должно являться не только указанное в части 2 настоящей статьи ограничение срока внесудебного задержания и запрет на неправомерное задержание⁴², но и отсутствующая в Конституции РФ обязанность обеспечить гарантии защиты от психологического давления (нематериальной и средовой защищенности), в том числе и посредством каналов распространения массовой информации.

Данное право не является абсолютным и может быть правомерно ограничено федеральным законом при аресте, заключении под стражу и содержании под стражей при отбывании наказания за правонарушения.

Интересно, что ратифицированная Российской Федерацией Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод⁴³ содержит более широкий перечень законных ограничений права на свободу и личную неприкосновенность:

- а) законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом;
- б) законное задержание или заключение под стражу (арест) лица за неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом;
- в) законное задержание или заключение под стражу лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения;
- г) заключение под стражу несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законное заключение под стражу, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом;
- д) законное заключение под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законное заключение под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг;
- е) законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого предпринимаются меры по его высылке или выдаче.

При этом Конвенция прямо предусматривает и ряд гарантий:

- каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение;
- каждый задержанный или заключенный под стражу незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, наделенному, согласно закону, судебной властью, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда;

⁴¹ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М.: МОНФ, 1997.

⁴² Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июня 1996 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Щелухина» // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3185.

⁴³ Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

- каждый, кто лишен свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомерности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным;
- каждый, кто стал жертвой ареста или заключения под стражу в нарушение положений настоящей статьи, имеет право на компенсацию.

Таким образом, положения части 2 статьи 22 нельзя считать достаточным образом гарантирующими соблюдение прав человека и гражданина.

Кроме того, необходимо закрепление в Конституции РФ более широкого понимания права человека на свободу — свободу жить по собственному усмотрению, разумеется, ограниченную правами и свободами других лиц и иными требованиями, установленными Конституцией РФ и законом. Узкое понимание данного права произвольно сужает круг возможностей личности, которые ему гарантированы международными документами и должны быть гарантированы и Конституцией РФ. Так, Всеобщая декларация прав человека 1948 г. закрепляет право человека на свободу (статья 3).

Статья 23

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

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

Комментарий к статье 23

Закрепление в Конституции РФ права на неприкосновенность частной жизни, несомненно, можно отнести к достижениям передовой общественной и правовой мысли. На его основании человек приобретает основания для отграничения некоторых сторон своей жизни от общества и государства. Это же относится и к праву на личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

Между тем, правовая концепция неприкосновенности частной жизни в нашей стране до сих пор не сложилась, а законодательное регулирование этой сферы имеет стойкую тенденцию к приращению: из последних — Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴⁴ (в части выпуска, выдачи и обслуживания универсальных электронных карт); Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁴⁵ (в части формирования и ведения банков данных о гражданах — статья 17) и др.

Предметом личной и семейной тайны является информация о лице или о семье, закрытая для общего сведения. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных разговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений; на медицинскую тайну; тайну усыновления; адвокатскую тайну и нотариальную тайну.

⁴⁴ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

⁴⁵ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Человек порой доверяет свою личную и семейную тайну работникам медицинских и фармацевтических учреждений, нотариата, банков, органов ЗАГС, священнослужителю, адвокату или иному своему представителю. Они обязаны не разглашать любые доверенные им сведения, хотя и не все сведения можно отнести к тайне⁴⁶.

Право на неприкосновенность частной жизни не является абсолютным. Оно подвергается ограничениям, которые имеют своей целью сбалансировать это право с правами других, таких же автономных индивидов, с правами и интересами общества, государства. Недостаток и слабость Конституции РФ в том, что она не закладывает никаких принципов и критериев такого баланса.

В результате, ограничение права на неприкосновенность частной жизни содержится в большом количестве федеральных законов и даже подзаконных актах, в которых и профессиональному юристу не всегда легко разобраться. А уж обычному человеку — тем более.

Конституционная норма как норма прямого действия должна содержать ориентиры для законодателя и любого правоприменителя прежде всего судебной власти. Если это не так, то норма остается декларативной и нереализуемой, как и происходит в данном случае.

Кроме того, целесообразно было бы закрепить в Конституции РФ антикоррупционный механизм: возможность ограничения права на неприкосновенность частной жизни для государственных служащих руководящих категорий и лиц, замещающих государственные должности, (контроль их слов и действий как на службе, так и в частной жизни). Это позволит эффективно отслеживать деятельность должностных лиц, предотвращать коррупционные правонарушения, а, кроме того, выполнит нравственно-этическую функцию, направленную на оздоровление общества и государства. Нахождение под своего рода «колпаком» будет затруднять для должностных лиц совершение коррупционных правонарушений, а также, в силу психологического эффекта, позволит повысить качество исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Статья 24

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

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

Комментарий к статье 24

Комментируемая статья развивает нормы статьи 23 Конституции РФ, указывая на некоторые гарантии неприкосновенности частной жизни. Однако такие гарантии следует признать неполными и не совсем удачными.

⁴⁶ Авдеев М. Субъективные права и обязанности участников правоотношений в сфере реализации права на неприкосновенность частной жизни. Статья // Право и жизнь. № 11. 2010.

Рассмотрение частной жизни через понятие личной и семейной тайны не дает четкого понимания конституционного термина «информация о частной жизни». Соответствующей трактовки не содержится и в отраслевом законодательстве. Это отрицательно сказывается на регулировании возможностей вторжения в частную жизнь.

Применение юридической формулы «не допускается» также нельзя признать удачным — более категоричным и правомерным мог бы стать термин «запрещается», предполагающий более высокий уровень правовой защиты.

Нельзя согласиться и с расширительным толкованием части 2 комментируемой статьи, устанавливающей, что федеральные законы могут ограничивать возможности каждого человека на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Возможность каждого человека для ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, должна иметься в любом случае. Речь может идти только о разнообразии условий такого ознакомления, включая и получение в установленном законом порядке специального допуска, если такие сведения относятся к государственной тайне.

Таким образом, оговорки и ограничения в вопросах ознакомления с документами и материалами, затрагивающими права и свободы, недопустимы, а формы и виды ознакомления должны быть установлены только федеральным законом, а не подзаконными актами.

Кроме того, здесь должно быть предусмотрено исключение из общего правила для случаев осуществления оперативно-розыскных (следственных) действий.

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.

Комментарий к статье 25

Комментируемая статья продолжает ряд личных прав и свобод, связанных с частной жизнью (см. комментарий к статье 23 и др.), и касается обеспечения безопасного комфортного проживания, предусматривающего свободное волеизъявление лица при принятии решения о допуске посторонних в свое жилище⁴⁷. Под посторонними в данном случае подразумеваются не только представители государственных органов, но и частные лица, поэтому это не только гарантия от незаконного обыска или иного вторжения в помещение проживания (жилище) человека, но и гарантия его уединения.

Помещение приобретает такой специфический статус неприкосновенности только в случае проживания в нем человека (гражданина РФ, иностранного гражданина или лица без гражданства). В связи с этим одной из основных проблем реализации гарантий, установленных данной статьей, является определение понятий «проживание» и «жилище».

⁴⁷ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

В уголовном, уголовно-процессуальном, трудовом, семейном и др. отраслях законодательства также используется различно понимаемый термин «жилое помещение», пригодное, в отличие от жилища, только для постоянного проживания (статья 15 Жилищного кодекса РФ), что не прибавляет правоприменительной практике однозначности⁴⁸.

Понятие жилища было предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ⁴⁹. В соответствии со статьей 5 Уголовно-процессуального кодекса РФ к понятию «жилище» относятся индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями; жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и используемое для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но используемое для временного проживания.

Конституционный Суд РФ указал, что по смыслу названной нормы условием отнесения к жилищу нежилых помещений и строений, не входящих в жилой фонд, является факт их использования для временного проживания, что не исключает гарантии неприкосновенности в отношении хозяйственных построек, находящихся на территории индивидуального домовладения.

Таким образом, исходя из правовой позиции Конституционного Суда, можно утверждать, что понятие «жилище» охватывает также и весь комплекс строений, находящихся на земельном участке, принадлежащем собственнику, как огороженная отдельно частная собственность, и охраняется режимом неприкосновенности⁵⁰. Но в то же время Уголовным кодексом РФ защищаются помещения и строения, не используемые для постоянного или временного проживания, а только пригодные для этой цели.

Что касается практики зарубежных стран, то, например, Европейский Суд по правам человека относит в своих решениях к жилищу помещения, связанные с использованием либо с намерением использовать их для личной жизни и для проживания, что включает помимо жилого дома и помещения по месту работы (так как вести профессиональную или деловую деятельность можно и по месту жительства); принадлежащие гражданам транспортные средства, фургоны по признаку проживания в них представителей народов, для которых традиционным является кочевой образ жизни, но не земельные участки, на которых только планируется построить дом для последующего проживания (статья 139 УК РФ).

Таким образом, содержащееся в комментируемой статье понятие «жилище» является весьма расплывчатым по своему содержанию, что не дает в полной мере возможность гарантировать человеку право на неприкосновенность частной жизни.

⁴⁸ Ростовцева Н.В. Об актуальных вопросах российского жилищного законодательства // Журнал российского права. 2008. № 11.

⁴⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 166-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Котовой Светланы Евгеньевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 10 статьи 5 УПК РФ» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

⁵⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

Конституционный запрет на противоправное проникновение также нуждается в конкретизации. Традиционно под проникновением понимается непосредственное «физическое» проникновение, но с учетом развития современных технических средств становится возможным и проникновение в жилище без присутствия постороннего субъекта. И такое проникновение не обязательно будет охватываться запретом, установленным статьей 24 на сбор информации о частной жизни лица без его согласия.

Вместе с тем, данное право не является абсолютным и может подлежать ограничению как в случаях, установленных федеральным законом, так и на основании судебного решения. Но комментируемая статья устанавливает только форму, в какой может быть данное право ограничено, не указывая на условие ограничения. Поскольку норма допускает принятие судом решения и в отсутствие специального предписания федерального закона либо в случае пробела в законодательстве, то перечень таких условий, в дополнение к перечню части 3 статьи 55, необходим.

Судебный контроль соблюдения данного права при этом целесообразен не только в предварительной, но и в последующей форме, так как комментируемая статья допускает принятие любого ограничения права на неприкосновенность жилища федеральным законом. Например, ранее, в Декларации прав и свобод человека и гражданина⁵¹, указывалось, что проникновение в жилище допускается в случаях, не терпящих отлагательства или в ином установленном законом порядке, предусматривающим обязательную последующую проверку судом законности этих действий. Таким образом, любое ограничение неприкосновенности жилища предполагало предварительную или последующую проверку судом законности проникновения.

Статья 26

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

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

Комментарий к статье 26

Часть 1 комментируемой статьи устанавливает возможности публичной национальной самоидентификации, которая состоит в праве определять или не определять, указывать или не указывать свою национальную принадлежность. Однако, например, фиксация в паспорте сведений о национальной принадлежности гражданина не только не предусматривается, но не разрешается: согласно Положению о паспорте гражданина РФ⁵², вносить в паспорт непредусмотренные прямо сведения, отметки и записи запрещено (пункт 6).

⁵¹ Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 52. Ст. 1865.

⁵² Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3444.

Это соответствует праву на неуказывание своей национальной принадлежности. Но что делать, если у человека есть желание и соответствующее волеизъявление указать свою национальность? Национальность все же не следует воспринимать как нечто постыдное, как то, что требуется скрывать.

Поэтому следует в конституционной норме провозгласить право каждого человека определять и указывать свою национальную принадлежность при государственной регистрации актов гражданского состояния, исправлении, изменении, восстановлении и аннулировании записей актов гражданского состояния⁵³. Или предусмотреть в Конституции РФ норму об обеспечении государством возможности для реализации права на самоидентификацию по национальному признаку. Конечно, определение национальной принадлежности не влечет за собой каких-либо правовых последствий, в силу действия статьи 19 Конституции РФ, гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы и национальности. Однако предлагаемые изменения создали бы возможность для самоидентификации и позволили бы отчасти преодолеть проводимую в Конституции РФ космополитическую доктрину.

Часть вторая комментируемой статьи закрепляет право на пользование родным языком и право на свободный выбор языка общения, воспитания, образования и творчества.

Безусловно, государство должно гарантировать каждому право на сохранение родного языка, обеспечивать условия для его изучения и развития. Однако неприемлемо провозглашение права на свободный выбор языка обучения и других аналогичных ему примеров использования языка, разъединяющих единое общество страны, гражданскую нацию.

Трудно себе представить, что в органах государственной власти, армии, магазинах, судебных слушаниях, при взаимодействии с правоохранительными органами будут «свободно» использоваться вместо русского языка многие другие языки. Вполне очевиден разрушительный характер такой нормы.

Право на родной язык должно реализовываться только в общении, дополнительном образовании, воспитании и творчестве. В средствах массовой информации и наружной рекламе также допустимо использование родного языка, но только наряду с государственным — русским.

В Конституции РФ русский язык в качестве государственного языка и так оказался в значительной мере в ущемленном положении в сравнении с конституциями зарубежных стран. Меры по его защите и поддержке не определены ни в Конституции РФ, ни в действующем законодательстве (см. комментарий к статье 68).

В развитие конституционной нормы пункт 2 статьи 6 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»⁵⁴ закрепляет право граждан РФ на получение

⁵³ Проект федерального закона, предусматривающий такую норму, разработан в Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. См.: *Якунин В.И., Сулакшин С.С., Колесник И.Ю. и др.* Пакет законодательной инициативы по проблемам расовой, национальной и религиозной дискриминации. Монография. М.: Научный эксперт, 2009.

⁵⁴ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1797.

основного общего образования на русском языке. Совсем недавно принят Федеральный закон от 3 июня 2011 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»⁵⁵, который закрепил возможность для учащихся школ тех республик, где кроме русского говорят и на национальном языке, возможность сдавать экзамен по этому предмету в рамках государственной итоговой аттестации как в девятом классе, так и в выпускном — одиннадцатом. Это еще более дискредитирует русский язык и создает условия для усиления сепаратистских настроений в обществе.

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.

Комментарий к статье 27

Комментируемая статья регламентирует свободу передвижения как одну из составляющих прав и свобод человека и связана с вопросами миграции и миграционного учета. Право на свободу передвижения в соответствии с Конституцией РФ состоит из двух основных элементов: 1) право для каждого, кто законно находится на территории РФ, свободно передвигаться по ее территории и выбирать место жительства; 2) право выезжать за пределы РФ и право граждан РФ беспрепятственно возвращаться в Россию.

Еще до принятия Конституции РФ, в соответствии с международными актами был принят Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»⁵⁶, впервые установивший уведомительный порядок обязательной регистрации граждан РФ по месту пребывания и жительства (в отличие от разрешительного, существовавшего в Российской империи и СССР).

Уведомительный порядок заключается во введении регистрационного учета граждан РФ по месту жительства и месту пребывания. Регистрация

по месту жительства касается мигрантов, изменивших постоянное (обычное) место жительства. Регистрация по месту пребывания учитывает перемещения, априори отнесенные действующими правилами регистрации к временным. При этом выделение в законе права на выбор «места пребывания» оценивается как изобретение российского законодателя, аналога которому нет в международных правовых актах⁵⁷.

Конституционные нормы о свободе передвижения не раз служили предметом толкования для Конституционного Суда РФ в связи с установлением неправомер-

⁵⁵ Российская газета. 2011. № 5496.

⁵⁶ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1227.

⁵⁷ Лимонова Н.А. Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Учебное пособие. М.: Книжный мир, 2001. С. 48.

ных ограничений данного права. Так, согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ регистрационный учет не может носить разрешительного характера и служить основанием для ограничения права гражданина на выбор места жительства⁵⁸; сам по себе факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией⁵⁹.

Однако на практике наличие регистрации у лиц, сменивших место пребывания и жительства, стало обязательным условием для легализации их проживания. Независимо от того, на каком основании гражданин переехал с одной территории на другую в пределах территории Российской Федерации, невыполнение правил и порядка регистрации или отсутствие документа о прохождении процедуры регистрации автоматически ставит его в положение «нелегала» и влечет за собой ответственность в виде административных наказаний, проблемы с трудоустройством, оформлением пособий, получением медицинской помощи, устройством детей в образовательные учреждения и т. п.

При этом сама регистрация воспринимается мигрантами как запретительная, нередко дорогостоящая и требующая значительного времени процедура. Установленный в законодательстве РФ⁶⁰ трехдневный срок для оформления регистрации по месту пребывания делает ее невыполнимой. Несоблюдение данного срока влечет за собой административную ответственность (т. е. появление в паспортном столе для прохождения процедуры регистрации на четвертый день означает для мигранта, что он может быть оштрафован с составлением протокола об административном правонарушении).

Таким образом, реализация данного конституционного права затруднена, поскольку законодательство РФ девальвирует его содержание. Безусловно, проблемы учета и контроля миграционных потоков требуют своего решения. Поскольку свобода передвижения не носит абсолютного характера, она может быть ограничена ради осуществления данной задачи государства. Однако необходима большая четкость конституционной нормы, с тем чтобы в законотворческой и правоприменительной деятельности государства не было возможности ее дискредитировать.

⁵⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

⁵⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713» // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 783.

⁶⁰ Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

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.

Комментарий к статье 28

Комментируемая статья не дает определения термина «свобода совести». В ней декларируется свобода совести как принцип, но не содержится никаких гарантий и не указывается на чью-либо обязанность его гарантировать. Не установлена ответственность государства за соблюдение принципа свободы совести.

В результате происходит ограничение права личности придерживаться любых религиозных убеждений и права религиозных организаций на любую деятельность.

Следует отметить, что при разработке государственно-управленческих мер по укреплению духовных начал общества зачастую наблюдается неоправданное опасение, что этим якобы будет нарушаться «свобода совести». Однако «свобода совести» есть специфическое внутреннее состояние любого человека, связанное с имманентной свободой его воли. Как таковое оно находится вне сферы правового регулирования. А любая общественная деятельность, включая осуществляемую по религиозным мотивам, обязательно подлежит тому или иному правовому регулированию, в том числе она может быть, при необходимости, ограничена и даже запрещена. На этом построены ныне действующее международное регулирование, а также законодательство зарубежных стран.

Указание в комментируемой статье на «любую» религию, без каких-либо ограничений, ведет к признанию допустимости сект, человеконенавистничества и преступной деятельности. Религиозные объединения, исповедующие такие воззрения, безусловно, должны быть запрещены.

В России деятельность религиозных объединений регламентируется Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Он решает ряд вопросов практической деятельности религиозных образований разных конфессий и деноминаций в системе светского государства, но не учитывает и не вводит специфики социально значимых созидательных религий. Более того, этот закон крайне недостаточно раскрывает конституционный принцип отделения религиозных объединений от государства, что создает правовые препятствия для гармоничного существования социально значимых для России созидательных религиозных организаций⁶¹. Поэтому необходимо на конституционном уровне урегулировать данные отношения в силу их важности для обеспечения жизнеспособности страны.

Отделение церкви от государства можно и нужно в сфере осуществления государственной власти. Но в сферах социальной, гуманитарной, мировоззренческой и иных цели и сама деятельность государства и религий объективно совпадают, поэтому они не только не должны быть отделены, но, наоборот, они должны быть соединены, что требует четкой и подробной правовой регламентации их взаимодействия.

⁶¹ Якунин В.И., Сулакишин С.С., Симонов В.В. и др. Социальное партнерство государства и религиозных организаций. Монография. М.: Научный эксперт, 2009.

Статья 29

1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова.

2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

3. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

Комментарий к статье 29

Свободы мысли и слова, мнения и информации, убеждений, агитации и пропаганды относятся к основополагающим ценностям индивидуальной свободы и подразумевают как право человека свободно мыслить и иметь убеждения, так и право собственного самовыражения, т. е. без всякого принуждения выражать свою мысль в словесной форме, не опасаясь преследования за это со стороны кого бы то ни было. Но мысль и убеждение — это внутреннее дело человека, а слово — это уже внешнее. Правовое регулирование для столь разных категорий не может быть идентичным, что игнорируется Конституцией РФ.

Статья 19 Всеобщей декларации прав человека закрепляет, что «каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ». Статья 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривает свободу выражения мнения. Статья 18 Международного пакта о гражданских и политических правах указывает, что «каждый человек имеет право на свободу мысли». Статья 19 данного документа также провозглашает, что «каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений... Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения».

Целесообразно было бы разграничить установленные в данной статье свободы с точки зрения возможностей государственного принуждения и обеспечения индивидуальной автономии на две составляющие: мировоззренческую (внутреннюю) — в виде свободы мысли и убеждений, и информационную (внешнюю) — в виде свободы слова и права на информацию для установления правовых ориентиров в рамках возможных ограничений данных прав и свобод. Некоторые исследователи частично соглашались с таким подходом, предусматривая, что «свобода мысли характеризует духовную свободу человека, его внутренний мир, поэтому сама по себе она не может быть предметом регулирования правом»⁶².

Внешнюю составляющую государство вправе регулировать и устанавливать ограничения по реализации данных прав и свобод (как это предусмотрено, на-

⁶² Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича М., 2002. С. 188–189.

пример, в части 2 данной статьи — запреты в отношении некоторых форм пропаганды и агитации, или в части 4 — запрет на свободный оборот информации с ограниченным доступом — государственной тайны). Вмешательство же во внутренний мир человека, его духовное самоопределение должно быть признано недопустимым, кроме естественной сферы воспитания и информационного воздействия в образовании, СМИ. Такое разделение должно устанавливаться в Конституции РФ в целях обеспечения индивидуальных ориентиров развития каждой личности.

Согласно части 3 данной статьи не существует возможности добровольного отказа от своего права на выражение мнения. Это связано с тем, что основные права и свободы человека и гражданина, согласно части 2 статьи 17 Конституции РФ, являются неотчуждаемыми, что означает невозможность их передачи другим лицам или отказа от них.

При этом конституционные запреты на цензуру, а также произвольное вмешательство в свободу поиска, получения, передачи и распространения информации не являются абсолютными. Часть 3 статьи 17, часть 2 статьи 29 и часть 3 статьи 55 Конституции РФ устанавливают допустимые ограничения этой свободы. Из этих предписаний, в частности, следует, что данные свободы не должны использоваться во вред основам конституционного строя, нравственности, правам и законным интересам других лиц, безопасности государства⁶³.

Это согласуется и с международно-правовым регулированием. Так, в вышеупомянутой Конвенции о защите прав человека и основных свобод указывается, что «осуществление этих свобод, налагающих обязанности и ответственность, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия» (статья 10). Аналогичные ограничения предусмотрены в Международном пакте о гражданских и политических правах.

Таким образом, международное право предусматривает различные виды оснований, по которым свобода выражения мнения может быть ограничена. Более того, на международном уровне признается, что осуществление свобод налагает на человека обязанности и ответственность! Данного подхода Конституция РФ на чисто лишена (см. комментарии к статьям 2, 17), предусматривая только провозглашение прав.

Пробелом данной статьи также является отсутствие регулирования иных видов тайн, помимо государственной, ограничивающих реализацию информационных прав и свобод. К такой информации с ограниченным доступом относятся банков-

⁶³ Определение Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2001 г. № 70-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Гребневой Ирины Георгиевны на нарушение ее конституционных прав статьей 158 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 4.

ская тайна, служебная тайна, профессиональная тайна, коммерческая тайна, тайна частной жизни. Из всех перечисленных видов в Конституции РФ урегулирована только неприкосновенность частной жизни (статья 23).

Таким образом, четкости в установлении ограничений данных свобод в Конституции РФ не прослеживается, что не позволяет конституционным нормам реализовываться в должной степени — т. е. влечет за собой возможность произвольного применения данных ограничений. В то же время абсолютный запрет цензуры не позволяет государству применять цензуру нравственную (такая возможность при этом согласуется с частью 3 статьи 55 Конституции, предусматривающей возможность ограничения прав и свобод в целях защиты нравственности; в данном случае наблюдается правовая коллизия указанных норм). Конституция РФ при этом не различает цензуру нравственную и политическую, предварительную и постфактум.

Опасность состоит в том, что формирование массового сознания и мнения становится исключительно прерогативой средств массовой информации. Фактически именно СМИ осуществляют контроль, доходящий до манипуляций, над духовной и интеллектуальной жизнью общества. В меньшей части, но это касается также Интернета и издательской деятельности. Информация, представляемая ими, далеко не всегда совпадает с интересами государства и общества. Более того, имеют место злоупотребления закрепленной за данными субъектами свободой — как в форме нарушения законов, так и в силу простого использования пробелов российского законодательства. При этом государство отстраняется от воздействия на формирование информационной политики СМИ, от защиты нравственности и здоровья человека. А это вопросы в том числе современной обороны и безопасности в рамках информационной войны.

К основным проблемам такого рода можно причислить следующие:

- критическое снижение уровня общей культуры и нравственности, в том числе из-за деятельности СМИ и издательств, распространения оказывающей негативное воздействие информации через Интернет;
- пропаганда жестокости, насилия, сексуальной распущенности, иных поведенческих девиаций в СМИ и Интернете, издательской продукции;
- примитивизация индивидуальных и социальных потребностей, создание асоциальных ориентиров, распространяемых через СМИ, Интернет, издательскую продукцию;
- незащищенность несовершеннолетних от распространения продукции, оказывающей негативное воздействие на их нравственность, психическое здоровье и психологическое состояние;
- отсутствие четких пределов вмешательства государства в формирование морально-психологического климата в обществе;
- нанесение поражения стране ее геополитическими противниками в ходе информационно-психологической войны.

В связи с этим необходимо закрепление на уровне Конституции РФ некоторых ограничений, направленных на защиту потребителей указанной продукции. Следует также отметить, что 70% россиян (по опросу ВЦИОМ 2009 г.) поддерживают идею осуществления нравственной цензуры в СМИ. В 2009 г. абсолютное боль-

шинство (89%) россиян также признало, что в эфир выходят передачи, которые показывать вредно или аморально⁶⁴.

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.

Комментарий к статье 30

Право каждого человека на объединение является одним из важнейших гражданских прав, гарантированных Конституцией РФ. Оно включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан. Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие объединения на условиях соблюдения норм их уставов.

Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁶⁵, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Стоит отметить, что деятельность общественных объединений как механизма построения в России гражданского общества, а также инструмента осуществления гражданского (общественного) контроля деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, во многом остается нереализованной.

Согласно конституционной норме, сферы деятельности таких объединений не ограничиваются, однако данное ограничение введено на уровне федерального законодательства, запретившего им участие в политической жизни страны (за исключением политических партий). В результате только партии (а точнее, лишь одна из них) имеют монопольное положение в решении жизненно важных для страны вопросов. Это принципиально подрывает подлинное народовластие.

Так, деятельность профессиональных союзов в настоящее время нивелирована, деятельность иных общественных объединений практически сведена к вопросам милосердия и благотворительности. Группы интересов граждан, выраженные

⁶⁴ По материалам сайтов <<http://www.rbcdaily.ru/archive/2004/01/16/50185>>; <<http://psyfactor.org/lib/fedorov1.htm>>; <<http://broadcasting.ru/articles2/content/o-kontrolle-kachestva-i-kachestve-kontrolya>>; <<http://wciom.ru/novosti/publikacii-v-smi/publikacija/single/10080.html>>; <<http://www.regnum.ru/news/society/1187130.html>>

⁶⁵ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

в форме создания и участия в деятельности общественных объединений, никакого значительного влияния на экономическую, социальную, а главное, политическую жизнь в стране не имеют, что в корне неверно. Причем в отношении групп интересов мутация интересов избранных во власть представителей менее характерна, чем для представителей политических партий.

В связи с этим требуется регламентация в Конституции РФ сфер деятельности общественных объединений и гарантий их весомого участия в жизни страны и осуществлении государственной власти (например, возможность выдвижения кандидатов на выборы в Государственную Думу наряду с политическими партиями по установленным в Конституции РФ квотам).

Статья 31

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

Комментарий к статье 31

Закрепление свободы собраний в Конституции РФ можно было бы признать благом, если бы реализация данного права была возможна на основании только одной конституционной нормы как нормы прямого действия.

В действительности же содержание этого права и его реализация устанавливается на основании Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁶⁶. Кроме того, в соответствии с Законом № 54-ФЗ нормативные правовые

акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, могут быть изданы Президентом РФ, Правительством РФ, могут быть приняты и изданы органами государственной власти субъектов РФ (статья 1). Правда, делается оговорка, что случаи принятия таких актов должны быть оговорены в данном Законе.

Но само допущение незаконодательного регулирования дискредитирует возможность реализации данной свободы, презюмирующей невмешательство властей при ее осуществлении, что отчетливо демонстрируют события последнего времени (митинги в поддержку статьи 31 на Триумфальной площади, митинги в защиту Химкинского леса и др.).

Неопределенности содержания Конституции РФ по вопросам митингов и демонстраций и другим формам коллективных акций должны быть устранены посредством отнесения регулирования ограничения данного права исключительно на уровень федерального закона.

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.

⁶⁶ СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

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

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

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

Комментарий к статье 32

Комментируемая статья закрепляет важнейшие политические права граждан как основу для осуществления народовластия: право на участие в управлении делами государства (в том числе через доступ к государственной службе и участие в отправлении правосудия), активные и пассивные избирательные права, а также некоторые гарантии их реализации. Закрепляя основные политические права, статья в целом создает правовую основу для формирования избирательного законодательства в России.

Комментируемая статья корреспондирует со статьей 3 (народ как источник власти в России), статьей 81 (выборы Президента Российской Федерации), статьей 94 (статус Федерального Собрания как представительного органа), 94 (порядок формирования палат Федерального Собрания) и некоторыми другими статьями.

По своему содержанию она повторяет статью 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., однако с некоторыми упущениями.

Во-первых, в Конституции РФ указано, что «граждане... имеют право участвовать в управлении делами государства... через своих представителей». Декларация же указывает, что такие представители должны быть свободно избраны.

Во-вторых, Декларация закрепляет принцип народовластия следующим образом: «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

В указанной норме Декларации закреплены основные принципы голосования (всеобщее и равное избирательное право, механизм тайного голосования и др.). В Конституции РФ этот принцип нашел реализацию только в статье 81, регламентирующей порядок выборов Президента РФ. В конституционных нормах, касающихся выборов в представительные органы власти, данный принцип не нашел своего отражения, что представляется необоснованным. Требование политической соревновательности в процессе выборов в виде дебатов и иных форм, повышающих объективность выборов, иные гарантии народовластия в Конституции РФ проигнорированы.

Комментируемая статья направлена на реализацию принципа народовластия, фактически закрепленного в Декларации, которая является частью российской правовой системы. Принцип народовластия в ценностном плане имеет огромное значение. Закрепляемые в статье формы участия граждан в управлении делами соответствуют структуре органов современного государства и распространенной мировой практике.

В федеральных законах, конкретизирующих конституционные нормы, право граждан РФ участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей номинируется, но без реального содержания, что не позволяет реализовать это право. Отсутствие в Конституции РФ главы об избирательной системе не способствует обозначению четких ориентиров избирательной реформы⁶⁷. Поэтому избирательное законодательство должно быть подвергнуто реформированию, и основные его принципы должны быть заложены в Конституции РФ.

Выборы любого уровня должны происходить под максимально возможным контролем граждан и общественных объединений, при гарантировании прав политической оппозиции. Нужны гарантии политической соревновательности, предвыборных дебатов, ответственности победителей на выборах за свои предвыборные обещания.

Расширение прав граждан и общественных объединений должно происходить при повышении мер ответственности за участие в политических процессах. Требуется пересмотр правового содержания принципа свободных выборов, который, несмотря на законодательное закрепление, был и остается предметом многочисленных дискуссий.

Неправомерно говорить о «всенародном избрании», если за кандидата голосует лишь несколько процентов избирателей. Учитывая особенности российской электорально-правовой культуры, целесообразным было бы следование примеру законодательства некоторых стран, в частности Италии.

В Конституции Италии (статья 48) говорится: «Голосование — личное и равное, свободное и тайное. Осуществление его считается гражданским долгом». В развитие этой конституционной формулы избирательный закон устанавливает, что «участие в голосовании — обязанность, от которой никто не может уклониться, не нарушая своего долга по отношению к стране».

Приходится признать, что гарантированное Конституцией РФ право граждан на участие в управлении делами государства является пустой декларацией, что является угрозой для жизнеспособности страны.

Так называемые институты прямой демократии (те институты, которые связаны с непосредственным принятием самими гражданами публично-властных решений, т. е. с прямым властвованием) — институты, регулирующие принятие гражданами управленческих решений и прямое правотворчество граждан (референдум, народная правотворческая инициатива, народное вето, общие собрания (сходы) граждан по месту жительства); институты, обеспечивающие прямое участие граждан в формировании системы публичной власти (выборы, отзыв депутата или выборного должностного лица, институт роспуска выборного органа власти) — в России либо отсутствуют вообще (народная правотворческая инициатива, народное вето), либо декларированы, но из-за множества барьеров не могут быть применены (референдум), либо доверие к данным институтам крайне низко (выборы).

После активного вмешательства органов государственного управления в выстраивание политической системы (принятие и неоднократное изменение Феде-

⁶⁷ Артамонова Н.В. Абсентеизм избирателей в контексте принципа свободных выборов. Статья // Адвокат. 2006. № 11.

рального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»⁶⁸ и некоторых других федеральных законов) произошел насильственный слом зарождавшихся демократических тенденций (ликвидация института независимых кандидатов, возможности голосовать «против всех» кандидатов).

Принято считать, что политические партии выступают главными коммуникаторами государства и общества. Но в России политические партии практически не выполняют функции представительства, группы интересов не институционализированы и действуют в рамках социальных сетей, создавая предпосылки для развития коррупции и различных неформальных практик.

Для жизнеспособности страны крайне важно, чтобы в современном обществе были согласованы интересы как можно большего числа людей. В ситуации кризиса представительной демократии и практически полной изоляции органов государственного управления и выборных структур от большинства населения России рецептом снижения градуса социальной напряженности в обществе может стать комбинирование элементов двух описанных моделей демократии — представительной и партиципаторной. Основная цель такого сочетания одна: обеспечить максимально возможное количество каналов для влияния гражданина, группы граждан, общества в целом на органы государственного управления и созданные им квази-структуры (политические партии, профсоюзы, общественные палаты и др.).

Таким образом, при практической реализации норм комментируемой статьи возникают проблемы, связанные с низким уровнем политической активности российских граждан, снижением ценности их политических прав.

В связи с этим представляется целесообразным закрепить наряду с правом на участие в делах государства одновременно обязанность гражданина РФ по участию в выборах, долг по реализации своего пассивного избирательного права (но только с одновременным закреплением для граждан возможности голосовать «против всех» кандидатов с тем, чтобы сформировать действительную возможность выбора).

Подобное нововведение в совокупности с возможными санкциями за уклонение от участия в делах государства, но одновременно с усилением гарантий свободы выбора и политического плюрализма, способствовало бы повышению интереса граждан к участию в управлении делами государства. Будущее страны неотрывно от будущего ее граждан, поэтому последние должны принимать максимально активное участие в формировании государственных органов, от которых их будущее во многом и будет зависеть.

Статья 33

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

Комментарий к статье 33

Закрепленное в комментируемой статье право граждан на обращение соответствует положениям статьи 19 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и статьи 19

⁶⁸ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. Исторически право петиций было закреплено еще в Конституции Франции 1791 г.

Традиционно право на обращение относится к числу политических прав, связанных с обеспечением участия граждан в реализации публичной политической власти.

Данное право получило и свое законодательное регулирование — в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁶⁹. Однако данный документ — так же, как и сама конституционная норма — является рамочным и декларативным.

В результате каждый государственный орган власти принимает свой порядок организации приема граждан. Сложилась и механизмы, препятствующие непосредственной реализации данного права при организации приема (обязательность предварительной записи, ограничения по времени приема, отсутствие результатов приема гражданина). Поскольку отсутствует обязанность и ответственность должностных лиц за организацию личного приема граждан, органы власти успешно от такого приема уклоняются.

Серьезным недостатком при реализации данной конституционной нормы и Закона № 59-ФЗ является регламентация права на обращение большим количеством подзаконных нормативных правовых актов (административные регламенты, приказы и инструкции органов государственной власти), что настолько затрудняет реализацию права на обращение, что делает ее практически невозможной.

В законодательстве РФ не установлены требования к содержанию ответов на обращения. Используемый в законодательстве РФ критерий «по существу» не может быть оценен положительно в силу своей неясности. При этом не установлена система контроля соблюдения порядка рассмотрения обращений.

Не регламентируется работа с обращениями граждан с использованием современных информационных технологий (видеообращения, обращения в блогах, социальных сетях и др.).

В целом можно сказать, что конституционная формулировка права на обращение в существующей редакции и создает вышеуказанные проблемы. Она не предусматривает обязанности и ответственности должностных лиц за работу с обращениями граждан, а также за воздействия, в том числе административные, оказываемые на инициаторов обращений (например, случай с письмом работников Минздравсоцразвития России в ответ на выступление Леонида Рошаля и др.).

Соответственно, конституционное закрепление права на обращение в действующей редакции является лишь номинацией, благим пожеланием и так и не смогло стать нормой прямого действия.

Кроме того, право на обращение должно трактоваться шире и распространяться не только на органы государственной власти, но и на юридические лица, включая общественные объединения.

Статья 34

1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

⁶⁹ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Комментарий к статье 34

Комментируемая статья закрепляет право на осуществление предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также устанавливает определенные рамки ее осуществления. По сравнению с Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. данная норма одновременно и шире, и уже. С одной стороны, в Декларации затрагиваются лишь вопросы владения имуществом (статья 17), с другой стороны, в ней закрепляется право на «осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства» (статья 22). Очевидно, что содержание прав в экономической сфере, необходимых для свободного развития личности, может быть значительно шире, чем право на осуществление любой предпринимательской или экономической деятельности.

Формулировки комментируемой статьи не слишком удачны. Непонятно соотношение предпринимательской и иной экономической деятельности, лингвистически уточнение «не запрещенной законом» может быть отнесено только к экономической, но не к предпринимательской деятельности, хотя в законодательстве РФ и предусмотрена ответственность за незаконное предпринимательство.

Норма части второй комментируемой статьи об ограничении монополистической деятельности и деятельности, ограничивающей конкуренцию, не является абсолютной и имеет множество исключений, уже существующих в российском законодательстве. Это свидетельство того, что данная норма оказалась неудачной в связи с несоответствием экономическим реалиям — как теоретическим, так и практическим. Нельзя воспринимать монополии только в негативном ключе. И в России, и за рубежом существуют естественные монополии, которые жизненно необходимы для успешности государства. Восприятие конкуренции как необходимого и достаточного условия для успешного функционирования экономики и монополий как явления, с которым необходимо бороться, также связано с заложенной в ней идеологией неолиберализма. Кроме конкуренции целесообразна и кооперация, т. е. объединение, а не только разъединение ресурсов. В связи с этим норма части второй требует корректировки⁷⁰.

С точки зрения ценностного анализа комментируемая норма позволяет сделать вывод о самозначимости права на осуществление предпринимательской деятельности, т. е. осуществление предпринимательской деятельности рассматривается не как инструмент, а как цель. Формулировки Декларации при этом представляются более удачными, так как четко указывают на связь прав в экономической сфере с необходимостью поддержания достоинства и свободного развития личности,

⁷⁰ Подробнее об ином понимании конкуренции и монополизма, необходимых для развития конкуренции государственных мер см.: Якунин В.И., Сулакишин С.С., Фонарева Н.Е., Тотьев К.Ю. и др. Государственная конкурентная политика и стимулирование конкуренции в Российской Федерации. Монография. В 2 т. М.: Научный эксперт, 2009.

тем самым задавая ценностные рамки целям самой экономической деятельности: очевидно, что экономическая деятельность, не соответствующая указанным ценностям, не может быть признана важной.

Таким образом, проблему представляют также неясность и противоречивость формулировок, отсутствие ценностных ограничений для реализации права на осуществление предпринимательской деятельности.

Статья 35

1. Право частной собственности охраняется законом.

2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

3. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

4. Право наследования гарантируется.

Комментарий к статье 35

Комментируемая статья закрепляет основные права человека в отношении собственности. При этом используются такие правовые категории, как «частная собственность», «владение, пользование и распоряжение», «имущество», «право наследования». Основное назначение статьи — предоставить как можно больше гарантий индивиду в отношении его прав на имущество. Центральным институтом при этом выступает охраняемый законом институт права частной собственности. Однако Конституция РФ не дает ответа на вопрос, что такое право частной собственности и соответствует ли оно тому набору правомочий, который перечислен в части второй комментируемой статьи.

Само позиционирование именно частной собственности в качестве центральной категории для описания имущественных прав индивида означает совершенно определенный идеологический и правовой выбор. Так, например, во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. речь не идет о частной собственности как об имущественном праве индивида, речь идет только о праве каждого владеть имуществом. При этом очевидно, что владение может существовать и без наличия прав собственности.

Часть 2 комментируемой статьи предоставляет возможность осуществлять право собственности как единолично, так и совместно с другими людьми, что создает предпосылки для возникновения коллективной, общей собственности (совместной, долевой), которая, тем не менее, фактически имеет режим частной собственности.

Часть 3 комментируемой статьи также закрепляет важную гарантию от принудительного и произвольного отчуждения имущества — любое принудительное отчуждение имущества может осуществляться только судом. При этом необходимо иметь в виду, что речь может идти как о гражданском и арбитражном судопроизводстве (спору о праве в рамках хозяйственных споров), так и об уголовном судопроизводстве (конфискация имущества). Особый порядок принудительного изъятия с обязательным возмещением установлен для государственных нужд, что подчеркивает

важность государственных задач, приоритет публичного интереса над частным. Однако в контексте регулирования приватизации и национализации данной нормы явно недостаточно, поскольку критериев принудительного изъятия имущества, равно как и отчуждения имущества из государственной и муниципальной собственности, Конституция РФ не устанавливает. Вполне вероятно, что нет необходимости в контексте регулирования личных прав и свобод человека устанавливать такие критерии. Однако другой возможности для этого нет, поскольку Конституция РФ не содержит главы, касающейся социального и экономического устройства РФ, что является ее недостатком, поскольку урегулировать все жизнеустройство страны (а именно в этом и состоит назначение конституции) посредством регламентации прав человека (самая большая глава в Конституции РФ) в принципе невозможно.

В части 4 устанавливается декларативная норма о гарантировании права наследования. Декларативность здесь выражена в бессубъектности обязательства по обеспечению гарантий наследования, а также в неопределенности содержания таких гарантий.

В основном, помимо правового регулирования наследования, статья содержит достаточно эффективные нормы-принципы (охрана частной собственности законом, возможность общей собственности, гарантии от произвольного лишения собственности), которые находят свое дальнейшее развитие в нормах гражданского и процессуального законодательства.

Однако с ценностной точки зрения вызывает нарекания установление самоценности частной собственности и имущественных прав. Наличие или отсутствие права собственности в Конституции РФ никак не увязывается с удовлетворением тех или иных прав и обязанностей индивида, что лишает законодателя и правоприменителя возможности верно определить критерии принятия решений, например, в случае спора о принадлежности права собственности или в случае изъятия собственности для публичных нужд.

Кроме того, ориентация на прикладное значение института частной собственности (с точки зрения обеспечения материальной основы для реализации прав и обязанностей и определенной автономности от социальных групп и государства) позволила бы более широко трактовать право человека на обеспечение имущественных гарантий его правовым притязаниям — например, через владение имуществом, находящимся в публичной (государственной, муниципальной) или корпоративной собственности.

В целом в комментируемой статье в совокупности с содержанием иных норм Конституции РФ наблюдается перекося конституционных гарантий в пользу частной собственности и в ущерб иным формам собственности.

Статья 36

1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.
2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.
3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Комментарий к статье 36

В комментируемой статье сделан важный в ценностном плане выбор — возможность частной собственности на землю. Она уточняет содержание права частной собственности на землю, устанавливает субъектный состав этого права, а также основные принципы его осуществления.

С точки зрения закрепления института права частной собственности на землю комментируемая статья поставленные задачи решает: точно определен субъектный состав, принципы осуществления прав, установлена ссылочная норма на законодательство.

При этом допускаются как индивидуальная, так и коллективная частная собственность. Безусловное право частной собственности на землю предоставляется лишь гражданам РФ. Критериев регулирования прав собственности на землю иностранных граждан, лиц без гражданства здесь не содержится: должны ли для них устанавливаться какие-то ограничения или же здесь действует общий конституционный принцип пользования иностранными гражданами и лицами без гражданства правами наравне с гражданами РФ (см. часть 3 статьи 62) — непонятно; никаких отсылок к законодательству тоже не предусматривается.

Предусмотренного Конституцией РФ правового регулирования собственности на иные виды природных ресурсов, помимо земли, явно недостаточно. Отсутствуют конкретные нормы в отношении «других природных ресурсов», в том числе извлекаемых из недр.

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.

Комментарий к статье 37

Закрепляя в качестве одного из основных социально-экономических прав и свобод человека свободу труда, Конституция РФ неоднократно повторяет положения многочисленных международных документов, включая конвенции Международной организации труда.

Но содержащаяся в комментируемой статье формулировка позволяет толковать ее как предоставление человеку права вообще отказаться от труда, что противоречит общественным и государственным интересам и в конечном счете приво-

дит к деградации самого человека. Государственное одобрение «паразитического» образа жизни противоречит национальной идентичности народа, и это основополагающее противоречие находит прямое свое закрепление в Основном законе страны.

Удивительно, но Конституция РФ программирует паразитизм. В ней проигнорирована важнейшая функция труда как источника права на получение благ. К таким источникам также относятся и рента, и спекуляция. Но данная тема вообще обойдена вниманием. Важнейший ценностный выбор в Конституции РФ проигнорирован. В результате ценность труда в стране падает, а все больший приоритет получает нетрудовая рентная установка. Страна нетрудящаяся, живущая только на основе паразитизма, если, конечно, он не доведен до системного и масштабного паразитизма по отношению к другим странам или миру в целом (как это происходит в США, живущих за счет экспорта доллара с рентабельностью 250000%), успешной быть никак не может. Таким образом, Конституция РФ программирует неуспешность страны.

Конституции ряда зарубежных стран учли негативные факторы такого понижения свободы труда и прямо закрепили обязанность гражданина «в соответствии со своими возможностями и по своему выбору осуществлять деятельность или выполнять функции, способствующие материальному или духовному развитию общества» (статья 4 Конституции Италии).

Российская же Конституция, так определяя право на труд, не способствует развитию страны и каждого ее гражданина, не мотивирует общество на позитивные достижения.

Другие составляющие свободы труда, установленные Конституцией РФ, на первый взгляд, соответствуют международным документам в данной сфере отношений. Однако, к сожалению, их реализацию затрудняет формальность и декларативность закрепления, не предусматривающая гарантий данного права.

Право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, как это закреплено в Конституции РФ, не получило своего развития в трудовом законодательстве. Реальное состояние дел с охраной труда на предприятиях и в организациях можно охарактеризовать как удручающее. Вознаграждение за труд на уровне не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда не способно обеспечить не только самые скромные потребности семьи работника, но и быть основой для простого воспроизводства его самого (т. е. восстановления и развития). С 1 января 2011 г. минимальный размер оплаты труда установлен в сумме 4 611 руб. в месяц, что никак не может служить адекватным выражением конституционной нормы комментируемой статьи.

Самые существенные аспекты права на защиту от безработицы (размер пособия по безработице, работа органов службы занятости по содействию гражданам в трудоустройстве) настолько минимальны и незначительны, что реального вклада в защиту от безработицы не вносят.

Реализация права на индивидуальные и коллективные трудовые споры также превратилась в формальное переписывание отдельных норм трудового законодательства. При этом какие-либо дополнительные гарантии работникам устанавливаются крайне редко.

Поэтому номинальные конституционные нормы о праве на труд и сопряженных с ними правах должны наполниться реальным содержанием, необходимым для будущего страны, для чего необходимо внесение изменений в текст Конституции РФ.

Статья 38

1. Материнство и детство, семья находятся под защитой государства.
2. Забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей.
3. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

Комментарий к статье 38

Правовая основа установленного в комментируемой статье права была заложена Всеобщей декларацией прав человека 1948 г., Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Конвенцией ООН о правах ребенка 1989 г. и некоторыми другими международными документами.

Норма о государственных обязанностях в сфере поддержки и защиты семьи является принципиальной, однако в тексте Конституции РФ она явно декларативна. Из формулировки комментируемой статьи не ясно, какие именно мероприятия входят в понятие «защита материнства, детства, семьи». Отсюда возникает отсутствие обязанности со стороны государства осуществлять конкретный комплекс действий. Поэтому следует внести изменение в статью 38, закрепив, что понимается под защитой материнства, детства, семьи со стороны государства. В частности, необходимо установить обязанность государства по созданию и развитию широкой сети детских учреждений, организации и совершенствованию службы быта и общественного питания, выплате пособий по случаю рождения ребенка, предоставлению пособий и льгот семьям, а также других видов пособий и помощи семье.

Согласно норме комментируемой статьи под защитой государства находятся семья, материнство и детство. И ни слова не говорится об отцовстве. Нельзя сказать, что Конституция РФ совсем забывает об этом институте, так как о защите отцовства говорится в статье 7 и пункте «ж» части 1 статьи 72 Конституции РФ. Однако необходимо внести изменение в статью 38, закрепив, что отцовство также находится под защитой государства, поскольку роль отца в современной семье немаловажна.

Вопросы защиты семьи не теряют своей актуальности по сей день. Различные исследования и экспертные оценки показывают, что семья как институт воспитания и трансляции ценностей из поколения в поколение оказывает непосредственное влияние на жизнеспособность страны.

В настоящее время остро прослеживается тенденция разрушения традиций и утрата преемственности поколений, нарастает приверженность ценностям материального успеха как альтернативе созданию семьи, снижается значение традиционной российской модели многопоколенной семьи, роли отца и матери в современных российских семьях.

Россия неизменно занимает первое место в мире по количеству аборт. Для изменения катастрофической ситуации необходимо перестраивание всей демо-

графической политики. Человеческий плод должен восприниматься обществом не просто как набор клеток, для чего требуется признание прав еще нерожденных детей. Необходимо внести изменение в часть 2 статьи 17, часть 1 статьи 20 Конституции РФ, предусмотрев, что жизнь человека, его основные права и свободы возникают с момента зачатия.

Согласно части 2 комментируемой статьи правом и обязанностью родителей является забота о детях, их воспитание. Раскрывается данная норма в положениях Семейного кодекса РФ. Однако вопросы воспитания не только в семье, но и в других социальных общностях (школе, трудовом коллективе, на улице) в законодательстве РФ практически не регламентируются. В результате родители не всегда могут реально воспользоваться своим правом на воспитание ребенка, поскольку оно фактически ограничивается государственными органами.

Часть третья гласит, что трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях. Понятие «забота» при этом не раскрывается. Здесь имеется в виду, вероятно, в первую очередь моральная поддержка, внимание к проблемам и интересам родителей, однако при этом возможна и обязанность материального обеспечения, если родители нетрудоспособны и нуждаются в помощи (в случае если дети трудоспособны).

При отсутствии помощи и при наличии исключительных обстоятельств (увечья родителя, тяжелой болезни, необходимости постоянного ухода и т. д.) совершеннолетние дети могут быть обязаны судом нести дополнительные расходы в связи с названными обстоятельствами.

Статья 39

1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.

3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Комментарий к статье 39

Право на социальное обеспечение относится к основным социально-экономическим правам человека. Оно зафиксировано во многих международных документах, ратифицированных Российской Федерацией, включая Европейскую социальную хартию 1996 г.⁷¹

К сожалению, в нормах Конституции РФ гарантии социального обеспечения своего развития не получили. В ней не определены полномочия и не закреплена ответственность Правительства РФ за содержание, размер и качественные характеристики предоставляемых гарантий социального обеспечения.

Вызывает серьезную озабоченность также и то, что основная масса трудоспособных граждан относится по размеру душевого дохода к малоимущим и низко-

⁷¹ Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2756.

доходным группам, что не позволяет в необходимом объеме содержать семью и, прежде всего, обеспечивать детей.

Добровольное социальное страхование, существующее сегодня в основном в виде негосударственного пенсионного обеспечения, охватывает лишь незначительные по численности высокодоходные группы населения (в основном это работающие в нефтедобывающих, финансовых и некоторых других отраслях), которые в силу своих доходов могут позволить себе участвовать в таких программах. Подавляющее же большинство граждан не участвует в программах добровольного социального страхования ввиду более чем скромного семейного бюджета. Во многом из-за этого не получает должного развития и благотворительность.

Несмотря на периодическое повышение размера пенсий, в отношении ряда категорий граждан их размер не может быть признан достойным и достаточным для проживания. Причина носит как системный экономический, так и конституционно-правовой характер. Дело в том, что Конституция РФ породила ситуацию, в которой Центральный банк РФ, отстраненный от ответственности за развитие страны, изъясил из суверенного оборота денежные средства в размере более двух годовых бюджетов страны. В результате довольно сложной цепочки связей это породило теневую экономику, оголило доходы бюджета, снизило доходы населения и эффективность национальной экономики. Отсюда и возник неприемлемый уровень развития пенсионной системы.

Соответственно, провозглашенное право на социальное обеспечение пока является не более чем привлекательной, но фантастической номинацией, не воплощенной в реальной жизни.

Статья 40

1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Комментарий к статье 40

Комментируемая статья посвящена одной из важнейших материальных гарантий нормальных условий жизни. Прежний порядок отнесения помещений к жилищному фонду был основан на функциональном назначении строения, действующий же основывается на критерии фактической пригодности жилого строения для постоянного проживания и не исключает возможности включения жилых строений на садовых земельных участках, пригодных для проживания, в состав индивидуального жилищного фонда⁷². Но ни тот, ни другой порядок, ни сама норма

⁷² Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

Конституции РФ не рассматривают вопрос о том, что человеку необходимо не просто жилище, а жилище достойное; не только пригодное, но и комфортное для проживания (вопрос о содержании понятия «жилище» подробнее рассмотрен в комментарии к статье 25).

По смыслу Конституции РФ можно предположить, что подлежит защите право не на каждое жилище, а только на жилище, приобретенное законным способом. Приобретение жилища в результате захвата, самовольного строительства не является основанием для дальнейшей защиты прав его нового собственника и не должно поощряться в соответствии с нормой части 2 комментируемой статьи.

Часть 3 комментируемой статьи содержит гарантии для граждан, которые нуждаются в жилище, но по своему имущественному положению не могут себе позволить его приобретение. Права малоимущих и иных указанных в законе граждан на получение жилья гарантированы в Конституции РФ лишь формально: само условие нуждаемости и нормы обеспечения жильем устанавливаются законодателем; не предусмотрено гарантий своевременного предоставления данного материального блага; указанная норма не дает права на получение данного блага надлежащего количества и качества, а только защищает права в случае отказа в предоставлении жилища. Кроме того, ставится условие существования специальных государственных, муниципальных и других жилищных фондов, т. е. подразумевается осуществление права не вообще, а только в пределах соответствующих бюджетных и внебюджетных средств.

Поэтому данная норма нарушает равенство права всех и каждого на жилище⁷³: часть 1 комментируемой статьи указывает на право каждого на жилище, в то время как часть 3 гарантирует, хоть и формально, данное право только отдельным категориям граждан, остальным обещая только произвольно не лишать их жилища. Часть 2 статьи 40 также содержит не обязательства государства по обеспечению жильем, а лишь декларацию о его намерениях содействовать созданию условий для осуществления права на жилище.

Статья 41

1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

2. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

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

⁷³ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М.: МОНФ, 1997.

Комментарий к статье 41

Комментируемая статья закрепляет за гражданами право на получение бесплатной медицинской помощи, однако на практике данное право часто остается декларативным в связи с критическим недофинансированием здравоохранения из государственного бюджета. Кроме того, охрана и защита человеком своего здоровья должны быть не только его правом, но и его долгом. Ответственность за поддержание здоровья должна лежать не только на государстве, но в первую очередь на самом человеке.

Статья устанавливает, что государство обязано финансировать различные федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения и другие меры по защите здоровья граждан. Однако данная мера также не подкреплена какими-либо существенными гарантиями: население недостаточно обеспечено высокотехнологичной медицинской помощью, ощущается явная нехватка финансирования мероприятий по диспансеризации детей, наблюдается неполный охват взрослого и детского населения профилактическими осмотрами, отмечается даже недостаточный уровень обеспеченности населения больничными койками. Подобных проблем назвать можно множество.

Статья 42

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Комментарий к статье 42

Право на благоприятную окружающую среду, закрепленное в комментируемой статье, конкретизируется в экологическом законодательстве. Несмотря на значительный объем нормативных правовых актов, регулирующих данные правоотношения, в этой области существует масса пробелов, которые препятствуют непосредственной и полной реализации данного права.

Информация о состоянии окружающей среды, необходимая гражданам, как правило, труднодоступна. В правовых актах, регламентирующих порядок расчета ущерба, причиненного экологическим правонарушением, либо имеется множество пробелов, либо их применение максимально бюрократизировано.

В тексте Конституции РФ отсутствуют положения, регулирующие функции и ответственность органов государственной власти за состояние окружающей среды и принимаемые в этой сфере решения. Как известно, любому праву должна корреспондировать соответствующая обязанность, иначе право останется пустой декларацией. С правом, установленным в комментируемой статье, так и случилось.

До сих пор не приняты законодательные акты, вводящие экологический налог, не разработаны нормативы качества окружающей среды, не принят Экологический кодекс РФ. Свою негативную лепту внесло и решение о фактическом сворачивании экологической экспертизы (результат наблюдается в связи со строительством трассы через Химкинский лес и др.).

Таким образом, право на благоприятную окружающую среду, совершенно справедливо номинированное в Конституции РФ, не получает в ней дальнейше-

го развития. В Конституции РФ отсутствуют нормы-принципы, которые явились бы базовыми для законодателя и не позволили бы ограничивать конституционные нормы в законодательстве и правоприменении. Необходима и детализация обязанностей государства применительно к экологическим правам, обеспечивающая их неуклонное соблюдение.

Отметим также, что выполнение государством и его органами власти своих экологических обязанностей существенным образом влияет на формирование экологического правопорядка. Поскольку экологические права граждан оказываются не обеспеченными, они не считают нужным выполнять свои экологические обязанности (см. комментарий к статье 58).

Статья 43

1. Каждый имеет право на образование.
2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.
3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.
4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.
5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Комментарий к статье 43

Комментируемая статья устанавливает основные принципы государственного регулирования в сфере образования. В целом она сформулирована в соответствии с минимальными требованиями международных актов Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Конвенции о правах ребенка (1989 г.) и других.

Однако в ситуации, когда декларативные нормы на практике не работают, требуется более четкое и «жесткое» закрепление требований в данной сфере отношений и, в первую очередь, по отношению к государству.

Конституция РФ гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных учреждениях. Однако только один, но наиболее яркий пример, связанный с такими дошкольными учреждениями, как детские сады, показывает, что ни о какой общедоступности и тем более бесплатности таких учреждений говорить не приходится. Кроме того, проводимая в России реформа образования (в частности, планы сокращения обязательных предметов в школе) ставит под угрозу сам принцип гарантированности и бесплатности школьного образования.

В тексте Конституции РФ ни слова не говорится о среднем общем образовании, из чего можно сделать формальный вывод, что государство на федеральном уровне не гарантирует ни его общедоступности, ни бесплатности даже в государственных

(муниципальных) образовательных учреждениях. Умолчав о среднем общем образовании, Конституция РФ тем самым предоставила право субъектам РФ самостоятельно решить вопрос о доступности и бесплатности образования этого уровня на своей территории, исходя из экономических возможностей региона.

В конституциях зарубежных стран закрепляются бесплатность образования и соответствующие финансовые обязательства государства: «все греки имеют право на бесплатное образование на всех ступенях в государственных учебных заведениях» (статья 16.4 Конституции Греции); «способные и достойные ученики имеют право перехода в высшие ступени школ, хотя бы они и были лишены средств» (часть 3 статьи 34 Конституции Италии). Во Франции «организация общественного бесплатного и светского образования всех ступеней является долгом государства» (преамбула Конституции 1946 г., являющаяся составной частью Конституции Франции 1958 г.)⁷⁴.

В России же отсутствует конституционная обязанность по обеспечению получения детьми основного общего образования. Таким образом, государство снимает с себя ответственность за предоставление основного общего образования и перекладывает ее на родителей, а сфера образования из важнейшего аспекта жизнеобеспечения страны превращается в сферу коммерческих услуг.

В Конституции РФ прямо не говорится о негосударственных образовательных учреждениях, хотя их существование и подразумевается, поскольку общедоступность и бесплатность образования гарантируются только в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

В связи с расширением сектора коммерческого образования особенно важен вопрос обеспечения качества образования, уровень которого постоянно снижается. Конституция РФ таких норм не предусматривает.

Однако это является предметом конституционного регулирования. В качестве примера можно привести нормы конституций Италии, ФРГ и ряда других стран, которые обращают внимание на вопросы частных школ. «Все немцы имеют право свободно избирать для себя... место получения образования» (статья 12.1 Конституции ФРГ). И хотя «все школьное дело находится под контролем государства» (статья 7.1 Конституции ФРГ), «право открытия частных школ гарантируется. Частные школы, как заменяющие государственные, нуждаются в разрешении государства и подчиняются законам земель. Разрешение предоставляется, если частные школы по своим учебным целям и организации, как и по научной квалификации своего учебного персонала, выглядят не ниже государственных и если в них не поощряется разделение учащихся в зависимости от имущественного положения их родителей. В разрешении отказывается, если материальное и правовое положение педагогического персонала не обеспечено в надлежащей мере» (статья 7.5). Особый порядок установлен в Конституции ФРГ для организации частных начальных школ.

Таким образом, в Конституции РФ следует закрепить положение о том, что «обязанностью государства является организация доступного и бесплатного *качественного* образования».

⁷⁴ <<http://www.ecsocman.edu.ru/direktor/msg/170881.html>>.

Поскольку система образования является одним из основных институтов формирования личности подрастающего поколения, его воспитания, в Конституции РФ должно быть указано, что воспитание является функцией образовательных учреждений. Это особенно важно потому, что в цивилизационно иных странах воспитательная функция не включается в образовательный процесс. В России же необходимо сохранить данную традицию, имевшую место еще в недалеком прошлом.

В целях обеспечения духовного воспитания школьников и конкретизации принципа свободы совести следует уточнить вопрос религиозного воспитания (образования) в школе. Ряд государств придает этим вопросам конституционное значение. «Государственные власти гарантируют право родителей давать своим детям то образование, которое соответствует их религиозным и моральным убеждениям» (статья 27.3 Конституции Испании). «Лица, правомочные на воспитание детей, имеют право решать относительно участия этих детей в религиозном обучении», — говорится в Конституции ФРГ (статья 7.2). Подобную норму, закрепляющую возможность получения этих знаний в российских школах на факультативной основе, следует закрепить в Конституции РФ.

Статья 44

1. Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

2. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

3. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Комментарий к статье 44

Комментируемая статья закрепляет права человека в сфере культуры, которые можно условно разделить на права в сфере творчества и права, обеспечивающие доступ к культуре.

К правам в сфере творчества относятся свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. К правам, обеспечивающим доступ к культуре, относятся права на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

Закрепленным в статье правам соответствует установленная в части третьей комментируемой статьи обязанность каждого человека заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Традиционно права в сфере культуры закрепляются в конституциях ряда стран в том или ином объеме. Так, Конституция Абхазии закрепляет право каждого на свободу творчества (статья 14); Конституция Азербайджана — право каждого участвовать в культурной жизни, использовать культурные учреждения и культурные ценности, право на свободу творчества (статья 40). Конституция Албании устанавливает свободу художественного творчества и научного поиска (статья 58); Конституция Армении — право каждого на свободу литературного, художествен-

ного, научного и технического творчества, пользование научными достижениями и участие в культурной жизни общества; Конституция Бельгии — право на культурное и социальное процветание (статья 23); Конституция Болгарии — право каждого пользоваться национальными и общечеловеческими культурными ценностями, а также развивать свою культуру в соответствии со своей этнической принадлежностью (статья 54).

Однако для того чтобы человек или гражданин мог реализовать закрепленные в конституции права в сфере культуры, установленным правам должны корреспондировать соответствующие обязанности государства.

Практика закрепления соответствующих обязанностей имеет место в ряде конституций зарубежных стран. Так, Конституция Албании устанавливает, что «государство в рамках конституционных правомочий и имеющихся в его распоряжении средств, а также во исполнение частных инициатив и обязательств нацелено... на защиту национального культурного наследия и особое внимание албанскому языку» (статья 59). В Конституции Андорры установлено, что «государство гарантирует сохранение и развитие исторического, культурного и творческого достояния Андорры, а также доступ к нему». Конституция Армении прямо предусматривает, что к основным задачам государства относится содействие развитию культуры (статья 48).

Заслуживает внимания и Конституция Белоруссии, как наиболее четко закрепляющая обязанности государства в сфере культурного развития населения. Так, в соответствии со статьей 15 «государство ответственно за сохранение историко-культурного и духовного наследия, свободное развитие культур всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь». В статье 32 Конституции Белоруссии установлено, что государство создает необходимые условия для свободного и эффективного участия молодежи в культурном развитии. Статья 34 гарантирует гражданам право на получение, хранение и распространение полной, достоверной своевременной информации о культурной жизни. Статья 51, закрепляя право каждого на участие в культурной жизни, содержит и механизмы реализации этих прав — общедоступность ценностей отечественной и мировой культуры, находящихся в государственных и общественных фондах, развитие сети культурно-просветительных учреждений. Кроме того, на конституционном уровне закреплено, что государство содействует развитию культуры, научных и технических исследований на благо общих интересов.

В Российской Федерации реализовать право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям при столь высоких ценах на билеты становится для населения непозволительной роскошью. Лишь закрепление обязанности государства по обеспечению доступа граждан к культуре посредством регулирования условий доступа к ней и обеспечения достаточного количества учреждений культуры позволит последним, вне зависимости от материального положения, посещать учреждения культуры.

Кроме того, именно государство, а не шоумены, должно определять задачи культурного развития России. Сохранение культурного наследия, развитие русской (российской) культуры и повышение культурного уровня граждан России должно стать прямой обязанностью государства.

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.

Комментарий к статье 45

Комментируемая статья провозглашает корреспондирующую правам и свободам человека и гражданина обязанность государства обеспечить защиту данных прав. Однако само понятие «государственная защита» в Конституции не определено, данная статья его также не раскрывает. Статья также не предусматривает обязательств государства не нарушать права и свободы, а также обязательств по восстановлению в правах, т. е. по принятию таких решений, в силу которых заинтересованным лицам возвращались бы утраченные права с тем же юридическим характером и последствиями.

Государственная защита в том виде, в котором она гарантирована Конституцией РФ, не предполагает независимости данной системы от государственных органов, осуществляющих текущее управление и принятие управленческих решений. Отсутствие таких гарантий не способствует должной защите прав, а лишь провоцирует развитие коррупции и покровительство неправомερных действий нижестоящих органов вышестоящими, не несущими ответственности за качество государственного управления на всех уровнях власти.

Не предполагают нормы статьи 45 и самостоятельных действий государственных органов по защите нарушенных прав лиц, не проявляющих такой инициативы и не ходатайствующих об этом. Соответственно, представляется целесообразным закрепить за государственными органами, на которые возложен надзор за законностью и обязанность обеспечивать права и законные интересы человека и гражданина, правомочие по инициированию в суде или ином правоприменительном органе процедур по обеспечению функции государственной защиты прав и свобод.

Устанавливая право каждого человека защищать свои права и свободы не запрещенными законом способами, комментируемая статья не рассматривает вопрос о пределах допустимого их применения. На деле законодательство весьма узко и жестко трактует пределы необходимой самообороны, ставя интересы неправомерно действующего субъекта как минимум не ниже законного интереса субъекта, права и свободы которого нарушаются, а иногда даже и выше.

Проиллюстрировать такую ситуацию можно на примере законодательства РФ об обороте гражданского оружия для самообороны⁷⁵. Нормы Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»⁷⁶ и иных принятых в развитие его положений нормативных правовых актов сконструированы таким образом, что существенно ограничивают эффективность оружия самообороны,

⁷⁵ Сулакишин С.С., Сидоренко Э.Л., Куропаткина О.В. и др. Целесообразность, возможность и содержание реформы оборота гражданского огнестрельного оружия. Монография. М.: Научный эксперт, 2011.

⁷⁶ СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

запрещают ношение такого оружия (оружие самообороны становится оружием защиты только частной собственности от вторжения, но не жизни и здоровья гражданина вне помещения), занижают допустимый ущерб, причиняемый при самообороне, при отсутствии смягчающих вину обстоятельств для обороняющегося лица.

При этом законодательство и правоохранительные органы не нацелены на воспрепятствование попаданию все новых и новых единиц боевого и служебного оружия на теневой рынок и не рассматривают использование огнестрельного оружия в преступных целях как отягчающее обстоятельство.

Таким образом, в противоречие конституционным положениям законодатель оставляет один на один с вооруженным по последнему слову техники преступником законопослушного гражданина с маломощным электрошоком, за нанесение ущерба которым преступнику гражданин потом будет отвечать в соответствии с уголовным законодательством. Такая ситуация становится возможной не только в уголовном праве, но и в других сферах правоотношений из-за отсутствия конституционно установленных гарантий самообороны.

Статья 46

1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

2. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

3. Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Комментарий к статье 46

Комментируемая статья провозглашает право каждого, т. е. гражданина РФ, иностранного гражданина или лица без гражданства, на судебную защиту его прав и свобод. Данное право является наиболее общим по отношению к частным гарантиям на судебную защиту от неправомερных решений или действий (бездействия), закрепленных в других статьях Конституции РФ.

Так, статья 125 Конституции РФ устанавливает возможность обращения в Конституционный Суд РФ уже только для граждан — и не в отношении любых прав и свобод, а только конституционных, что является необоснованным ограничением права на защиту. Тем более что в соответствии со статьей 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором.

Часть 2 статьи 46 отдельно гарантирует обжалование нарушений со стороны органов публичной власти. Обжалованию подлежат решения и действия, а также бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, выраженные как в письменной, так и в устно-распорядительной форме, а действующее законодательство включает

в обжалование также и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию⁷⁷.

При этом Конституция РФ обходит вниманием такую специфическую форму бездействия, как непринятие закона или иного нормативного правового акта, необходимого для реализации прав и свобод. Во-первых, данная форма бездействия затрагивает права и свободы не конкретного лица, а неопределенного круга лиц. А во-вторых, по сути, такое бездействие может торпедировать реализацию других гарантий, устанавливаемых Конституцией РФ, и предоставляет возможность законодательным и исполнительным органам по своему усмотрению решать, какие права и гарантии будут реализованы и подкреплены законодательно, а какие — нет.

Конституция РФ также не предусматривает возможности для обращения в суд или какой-либо другой орган для понуждения к принятию нормативного правового акта, как это предусмотрено в отношении индивидуальных правовых актов или исполнения гражданско-правовых обязательств. Публично-правовые право-творческие обязательства государственных и муниципальных органов, таким образом, принудительному исполнению не подлежат, что противоречит обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (статья 17 Конституции РФ).

Статья 47

1. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

2. Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Комментарий к статье 47

Часть 1 комментируемой статьи закрепляет «право на своего судью», т. е. на надлежащего судью. Часть 1 статьи 118 Конституции РФ закрепляет функцию правосудия исключительно за судами. Делегирование осуществления данных функций ни одному внесудебному органу (прокуратуре, чрезвычайным комиссиям и судам и пр.) не допускается.

Вместе с тем, Конституция РФ из всех способов разрешения споров и конфликтов в обществе выбирает только один — рассмотрение дела в суде. Представляется, что в Конституции РФ должна найти отражение и более общая норма, гарантирующая гражданам возможность решить свои споры и вне суда: третейским судом, при участии профессионального или непрофессионального посредника или иным альтернативным способом.

Комментируемая статья в целом соответствует международной практике закрепления процессуальных гарантий защиты прав и свобод, но в отношении части 2 статьи необходимо отметить следующее.

⁷⁷ Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-I «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 685.

Право на суд присяжных (суд равных) закреплено в Конституции РФ весьма рамочно, без каких-либо гарантий его реализации. Все вопросы осуществления данного права отнесены на усмотрение законодателя.

Первоначально суд присяжных должен был начать работу только в девяти субъектах Российской Федерации, с дальнейшим территориальным расширением (по мере готовности к работе судей, прокуроров, адвокатов и решения материально-технических вопросов).

В дальнейшем практика регулирования федеральным законодательством пошла по пути постепенного сокращения перечня дел, рассмотрение которых возможно с участием суда присяжных, и практически свела к нулю народовластие в судебной сфере.

Особенно много вопросов вызывает запрет рассмотрения дел с участием присяжных по преступлениям против государства (терроризм, шпионаж, государственная измена, организация массовых беспорядков и иные преступления)⁷⁸. То есть граждане теперь отстранены от участия в рассмотрении дел по вопросам, могущим составлять непосредственную угрозу безопасности самих граждан.

Суд равных позволяет сделать работу суда по разрешению дел понятным для населения по критерию справедливости, гармонично развивать судебную систему и одновременно осуществлять «народный контроль» ее работы. Профессиональный суд со временем «черствеет» и в силу профессиональной деформации становится неспособным в полной мере объективно и всесторонне рассматривать дело с точки зрения не только права, но и здравого смысла. Присяжные, выбранные из числа обычных граждан, как раз и призваны исправить подобный перекос, обеспечить большую независимость судебных решений от субъективных обстоятельств, снизить уровень судебной коррупции и повысить уровень доверия населения к судам.

Для наиболее полной реализации положений статьи 47 необходимо введение в Конституцию РФ более четких гарантий возможности рассмотрения дел судом присяжных, возможно, путем закрепления в общем виде круга дел, подсудных данному составу суда.

Статья 48

1. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

2. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

Комментарий к статье 48

Право, закрепленное в комментируемой статье, в равной мере распространяется на юридическую помощь в уголовных, гражданских, административных и конституционных делах. В отношении уголовных дел Конституцией РФ предусмотрены допол-

⁷⁸ Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 29.

нительные гарантии осуществления данного права. Но Конституция РФ при этом не определяет никаких форм гарантированного оказания такой помощи, делая возможным законодательное закрепление социально-экономической дискриминации в вопросах доступности юридических услуг для малообеспеченных категорий граждан.

Так, например, одной из гарантий данного права является обязательная защита, если у обвиняемого нет средств на самостоятельную оплату труда защитника или адвоката, а также организация общественных приемных для оказания консультационных услуг малоимущему населению.

Безусловно, в первую очередь усилия государства должны быть направлены на повышение благосостояния граждан, а не оплату тех услуг, которые граждане не могут себе позволить. Но пока работа в отношении обеспечения достойного уровня социально-экономического положения населения только идет, необходимо обеспечить исполнение всех гарантий равной реализации прав граждан, в том числе и в виде указания на формы оказания бесплатной юридической помощи, в обязательном порядке предоставляемой отдельным категориям граждан.

Статья 49

1. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

2. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

3. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Комментарий к статье 49

Комментируемая статья посвящена презумпции невиновности, но то, как данный принцип раскрывается в тексте Конституции РФ, скорее адресует ее предписания не суду, а иным государственным органам и отдельным гражданам. Однако не менее важным является адресация данного принципа именно суду, рассматривающему дело: при исполнении своих обязанностей судьи и иные участники процесса не должны подходить к делу с заранее сложившимся мнением о виновности или невиновности обвиняемого в совершении тех преступлений, в которых его обвиняют.

Данная статья не содержит никаких гарантий обвиняемому в отношении его своевременного и полного информирования органами обвинения обо всех обстоятельствах возбуждаемого дела с тем, чтобы он мог подготовиться и представить надлежащие доказательства в свою защиту.

Пробелом в данной статье является и адресация всех гарантий только обвиняемому в совершении преступлений (уголовных правонарушений); что касается лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также лиц, обвиняемых в совершении административных правонарушений, то, согласно формулировкам данной статьи, они остаются вне поля действия указанных гарантий.

Статья 50

1. Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.

2. При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона.

3. Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания.

Комментарий к статье 50

Формулировки принципа запрета повторного наказания за одно и то же преступление, закрепленные в комментируемой статье, касаются рассмотрения дел судами РФ и допускают привлечение к уголовной ответственности и наказание по российскому законодательству лиц, уже осужденных либо оправданных по законодательству какой-либо другой страны за то же самое преступление, что не соответствует тенденциям развития международного регулирования.

Что касается вопроса о допустимости доказательств, то положения части второй содержат необоснованное сужение действия данных гарантий, не распространяя их на досудебную стадию сбора и оценки доказательств, являющуюся не менее важной, чем стадия непосредственного осуществления правосудия.

Особые гарантии для права на пересмотр решения и исправления судебных ошибок установлены комментируемой статьей в отношении вынесенного приговора по уголовному делу. В отношении же решений по гражданским, административным и конституционным делам таких гарантий не предусмотрено.

Статья 51

1. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

2. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.

Комментарий к статье 51

Комментируемая статья закрепляет более широкую по сравнению с международной практикой формулировку, справедливо запрещая установление обязанности свидетельствовать не только против себя самого, но и против своего супруга и близких родственников. Но из положений статьи 51 прямо не следует, что признание подозреваемого или обвиняемого в совершении правонарушения должно быть исключительно добровольным, а самооговор не должен рассматриваться в качестве допустимого доказательства вины.

Статья 51 дает несколько более широкую формулировку, чем следовало бы, трактуя право в отдельных случаях не давать свидетельских показаний как обязанность не давать никаких показаний в отношении перечисленных лиц, т. е. оставляя на усмотрение самого субъекта решение вопроса о том, давать или не давать такие показания.

Статья 52

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

Комментарий к статье 52

Комментируемая статья содержит весьма важную гарантию защиты прав потерпевших и возмещения причиненного вреда. Но, в отличие от положений статьи 53, данная статья не содержит указаний на субъект, обязанный возместить нанесенный ущерб. Статья 53 обязывает государство возмещать вред только в случае незаконности действий (бездействия), а в случае рассматриваемых в статье 52 злоупотреблений такой обязанности на государство не возложено.

В то же время злоупотребления государственных органов и их должностных лиц возможны и в случае недостаточного нормативно-правового регулирования тех или иных отношений в социально-экономической сфере, т. е. в случае недостаточного исполнения государством своих обязанностей.

Представляется целесообразным и в данном случае возложить обязанность по возмещению государством вреда потерпевшему с последующим взысканием всех расходов с виновного в установленном федеральным законом порядке.

Статья 53

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

Комментарий к статье 53

Комментируемая статья закрепляет юридическую гарантию от нарушения государством прав и свобод человека и гражданина — принцип имущественной ответственности государства за вред, причиненный его органами или их должностными лицами. Основанием для возмещения убытков являются незаконные действия (бездействие) органов власти государства, местного самоуправления, их должностных лиц.

Случаи возмещения государством нанесенного вреда регулируются гражданским законодательством. Так, статья 16 Гражданского кодекса РФ предусматривает возмещение Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием убытков, причиненных гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов.

Возникает вопрос, за счет каких средств возмещается подобный вред и кто является ответчиком в случае предъявления такого требования. Судебная практика дала ответ на этот вопрос.

Ответчиком по такому делу признаются Российская Федерация, соответствующий субъект РФ или муниципальное образование в лице соответствующего финансового или иного управомоченного органа. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта РФ или казны муниципального образования, под которыми понимается принадлежащее данным субъектам имущество, не закрепленное за какими-либо государственными или муниципальными предприятиями или учреждениями. Прежде всего к казне относятся средства бюджетов всех уровней. При удовлетворении иска взыскание денежных сумм про-

изводится за счет средств соответствующего бюджета, а при отсутствии денежных средств — за счет иного имущества, составляющего соответствующую казну⁷⁹.

Однако существуют проблемы с реализацией данной нормы, связанные с неисполнением решений, вынесенных против Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, подтверждением которых служит неиссякающее количество жалоб в Европейский суд по правам человека, в том числе применительно к случаям, когда соответствующие выплаты должны были производиться за счет казны РФ, но тем не менее произведены не были либо были произведены несвоевременно⁸⁰.

Статья 54

1. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

2. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

Комментарий к статье 54

Комментируемая статья закрепляет одну из гарантий запрета произвольного принятия законов и направлена на повышение стабильности социальных отношений, устанавливая правило действия законов о юридической ответственности во времени. В данной статье законодателем был сделан шаг вперед по сравнению с международной практикой, обычно запрещающей обратную силу закона только в отношении преступлений (уголовных правонарушений)⁸¹. Но принцип верховенства права требует также, чтобы не допускалось принятие законодательных актов с обратной силой, аннулирующих не только законы, но и решения суда, а также иных актов, вторгающихся в осуществление функции правосудия. Такой гарантии не содержится в главе 7 Конституции РФ, посвященной судебной власти, хотя она особенно необходима в отношении решений Конституционного Суда РФ — в виде запрета принимать вновь закон, аналогичный признанному им неконституционным. Нет ее и в положениях статьи 54, что является существенным пробелом.

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.

⁷⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1996. № 9.

⁸⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

⁸¹ Там же.

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

Комментарий к статье 55

В части 1 комментируемой статьи подразумевается, что конституционный перечень прав и свобод не является исчерпывающим.

Часть 2 содержит запрет издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Часть 3 комментируемой статьи регламентирует вопрос об ограничении прав и свобод человека и гражданина и содержит исчерпывающий перечень допустимых оснований законодательного ограничения прав и свобод. При этом следует указать, что статья 17 уже предусматривает общий принцип необходимого ограничения прав и свобод — осуществление прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц.

Конституционный Суд РФ исходит из того, что законодательное ограничение прав и свобод не должно быть чрезмерным, от решения к решению им вырабатывается система критериев определения пределов вторжения государства в сферу прав и свобод человека и гражданина⁸².

Как вытекает из сформулированных Конституционным Судом РФ правовых позиций, ограничения конституционных прав должны отвечать требованиям справедливости, быть необходимыми, адекватными, пропорциональными, соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений⁸³; провозглашаемый им принцип соразмерного ограничения прав и свобод означает, что публичные интересы, перечисленные в данной конституционной норме, могут оправдать ограничения прав и свобод, если они адекватны социально оправданным целям⁸⁴. Эти цели, как отмечается в литературе, заключаются в установлении равновесия между благами личной свободы, выраженными в основных конституционных правах, с одной стороны, и другими общественными ценностями, закрепленными в Конституции РФ⁸⁵.

⁸² Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики. М.: Юристъ, 2004. С. 75.

⁸³ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. ст. 4358; Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.

⁸⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июня 1996 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Шелухина» // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3185.

⁸⁵ Бурылов А.В. Право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений в Российской Федерации: дисс. ... канд. юр. наук. Пермь, 2003. С. 81.

В результате возникает определенная конституционная коллизия: признание в статье 2 прав человека высшей ценностью, исходя из этимологии слова «высший», означает, что все остальные ценности, провозглашенные в Конституции РФ, носят подчиненный по отношению к ней характер. Это означает, что в случае коллизии прав человека и других конституционно значимых ценностей, приоритет следует отдавать правам человека. Это также дает ряду авторов основания предположить, что «конституционно значимые ценности так или иначе представляют собой объекты основных прав и свобод человека; в противном случае положения ч. 3 ст. 55 следовало бы считать недействительными по причине их противоречия ст. 2 Конституции»⁸⁶.

Такой подход ошибочен. Как же можно ценности безопасности, целостности и даже существования государства считать второсортными, как производные от прав человека? Однако Конституция РФ в рамках провозглашаемой ею доктрины закладывает именно такой, губительный для страны, подход. Уже было указано, что конституции зарубежных стран и международные документы не признают права и свободы высшей ценностью, не создавая тем самым такой иерархичности системы конституционных ценностей (см. комментарий к статье 2).

При этом Конституционный Суд РФ в правовых позициях (в том числе в вышеприведенных) ценности, являющиеся основанием для ограничения прав и свобод, называет то публичным интересом, то общественными ценностями, тем самым еще более низводя их значимость.

Отметим также, что перечень иных ценностей, помимо прав и свобод, закрепленный в указанной норме, неоправданно заужен. Необходимо закрепить в Конституции РФ четкий и более широкий перечень высших ценностей Российского 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.

Комментарий к статье 56

Комментируемая статья определяет возможности установления ограничения прав и свобод в условиях действия чрезвычайного положения. В отличие от части 3 статьи 55 здесь «ограничением» считается не законодательное определение меры свободы в сфере соответствующих прав и свобод, а временное ограничение воз-

⁸⁶ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М.: МОНФ, 1997.

возможности пользоваться определенными правами и свободами в условиях чрезвычайного положения⁸⁷.

Чрезвычайное положение представляет собой особый правовой режим, вызванный ситуацией экстраординарного характера — это форма правового реагирования государства на обстоятельства чрезвычайного рода. Поскольку при чрезвычайном положении ограничения прав и свобод устанавливаются и вводятся в действие в упрощенной процедуре, некоторые из них нуждаются в особой защите⁸⁸. Поэтому часть 3 комментируемой статьи содержит перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению.

Следует отметить, что Конституция РФ не закрепляет сходных норм для регулирования режима военного положения. И хотя такое регулирование и содержится в соответствующем федеральном конституционном законе⁸⁹, на уровне Конституции РФ это следует считать пробелом.

Пробелом Конституции РФ является также отсутствие правовых норм о режиме кризисного времени, наряду с режимами военного времени и чрезвычайного положения. В настоящее время в результате наступления экономических, финансовых кризисов не так уж редко возникает необходимость вводить специальное регулирование на такой период, также чреватое ограничениями прав и свобод человека, введением дополнительных обязанностей. Поэтому следовало бы урегулировать данный вопрос на конституционном уровне, исключив возможности для государственного произвола в таких обстоятельствах.

Статья 57

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

Комментарий к статье 57

Комментируемая статья закрепляет одну из основополагающих обязанностей человека и гражданина — обязанность по уплате налогов. В комментируемой статье субъектом обязанности выступает «каждый», что в тексте Конституции РФ тождественно пониманию «человек». Таким образом, Конституция РФ максимально расширительно устанавливает обязанность по уплате налогов в отношении любого человека. Такое установление имеет и обратную сторону: управомоченный субъект в данной норме безличен (не определен), что может означать установление нормы, обязывающей платить налоги не только в пользу Российского государства, но и в пользу иных государств, если такие налоги установлены закономерно. Данному утверждению косвенно соответствует практика заключения международных договоров об устранении двойного налогообложения, однако фактов, подтверждаю-

⁸⁷ Там же.

⁸⁸ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

⁸⁹ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

щих такое расширительное толкование данной нормы российской правоприменительной практикой, не обнаружено.

Комментируемая статья также устанавливает важные гарантии для налогоплательщиков в части запрета обратной силы норм об установлении налогов, ухудшающих положение налогоплательщиков. Введение термина «налогоплательщик» во втором предложении комментируемой статьи также является важным с методологической точки зрения, так как формирует на конституционно-правовом уровне понятийный аппарат для соответствующей отрасли законодательства. Однако статья обходит вниманием вопрос о налогоплательщике — юридическом лице. Важнейшая норма об обратной силе и ухудшении положения налогоплательщика в этом случае оказывается пробельной.

Многие положения комментируемой статьи нашли буквальное и достаточно точное воплощение: в российской налоговой системе существуют как налоги⁹⁰, так и сборы⁹¹; они устанавливаются только законами, основу для которых составляет кодифицированный законодательный акт федерального уровня — Налоговый кодекс РФ (т. е. буквально «законно» устанавливаются)⁹².

Практика налогового законодательства пошла дальше положений Конституции РФ, расширив состав обязанных субъектов: к налогоплательщикам в соответствии с налоговым законодательством относят не только физических, но и юридических лиц, что буквального отражения в Конституции РФ не получило (объединения граждан, организации не названы в качестве обязанных субъектов по уплате налогов).

Обязанность платить налоги как таковая является неперенным атрибутом организации государственной власти — в ценностном плане это право государства не подвергается сомнению. Основным обязанным субъектом исторически выступали подданные (буквально: «находящиеся под данью»), граждане, иностранные граждане и лица без гражданства. С развитием экономики важным субъектом такой обязанности стали организации, особенно коммерческие. Однако они в явном виде не прописаны в качестве обязанных субъектов, что, тем не менее, не препятствовало их фактическому закреплению в качестве налогоплательщиков в налоговом законодательстве.

Комментируемая норма является скорее процедурной, лишенной любого идейного, идеологического или ценностного содержания. Фактически установлен толь-

⁹⁰ В соответствии со статьей 8 Налогового кодекса РФ под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

⁹¹ В соответствии со статьей 8 Налогового кодекса РФ под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

⁹² Этот порядок установлен в соответствии с частью третьей статьи 75 Конституции РФ, т. е. также имеет конкретные конституционно-правовые основы.

ко универсальный принцип обязательности уплаты налога (сбора), если он установлен законом, т. е. своего рода отсылочная норма.

Принципы же построения налоговой системы, такие как справедливость налогообложения, всеобщность и равенство налогообложения, в Конституции РФ не закреплены, что, тем не менее, не препятствовало их установлению в налоговом законодательстве. При этом нельзя в полной мере согласиться с позицией, которая толкует комментируемую норму как норму, устанавливающую принцип равенства налогообложения — напрямую из нормы статьи 57 Конституции РФ этот принцип не проистекает, более того, он не получил полного воплощения и в существующей налоговой системе.

Принимая во внимание важность комментируемой нормы с точки зрения государственного строительства, она имеет широкую сеть взаимосвязей с другими нормами Конституции РФ — в частности, со статьями 71, 75, 104, 106, 132.

Как уже отмечалось, несмотря на краткое содержание, комментируемая норма не препятствовала становлению налогового законодательства и эффективной защите прав налогоплательщиков с процессуальной точки зрения. Тем не менее, существуют проблемы ценностного и политического выбора при формировании самого экономического содержания налогов, выполнении их регулятивной и перераспределительной функций. Такие нормы отсутствуют в Конституции РФ; однако, исходя из их содержания, они могли бы стать дополнением к комментируемой статье.

Статья 58

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

Комментарий к статье 58

Праву на благоприятную окружающую среду, закрепленному в статье 42, корреспондирует обязанность каждого человека сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Но для непосредственного применения данной конституционной нормы указанной формулировки недостаточно, поскольку не определены понятия «природа» и «природное богатство», а также отсутствуют нормы об ответственности человека за несоблюдение этой обязанности. В результате данная обязанность практически не соблюдается.

Административные составы правонарушений в области охраны окружающей среды предусмотрены как Кодексом РФ об административных правонарушениях, так и административным законодательством субъектов РФ. Однако не прослеживается системная целенаправленность формирования единого правового поля и общего смыслового конструкта ответственности за такие правонарушения.

Не применяются и меры ответственности, предусмотренные Уголовным кодексом РФ за преступления в сфере окружающей среды. Прежде всего потому, что невозможно использование для этих целей действующих методик расчета ущерба, причиненного окружающей среде.

Необходимо, чтобы Конституция РФ раскрывала содержание обязанности охраны природы и окружающей среды и указывала на принципы ответственности, которая наступает при несоблюдении установленной обязанности.

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.

Комментарий к статье 59

Комментируемая статья разделяет два нетождественных понятия «защита Отечества» и «несение военной службы». Конституция РФ закрепляет обязанность только защищать Отечество, но не нести военную службу⁹³.

Гражданин РФ не обязывается нести военную службу, а несет ее не в соответствии с конституционно закрепленной нормой, а в соответствии с федеральным законом. То есть регулирование этой важнейшей обязанности гражданина снижено с уровня Основного закона до уровня федерального законодательства. Вместе с тем, федеральным законом военная служба рассматривается только как одна из форм исполнения конституционного долга по защите Отечества⁹⁴. Отметим также, что если говорить об обязанности, то правильнее было бы здесь использовать словосочетание «исполнении воинской обязанности», а не «несение военной службы», поскольку последнее подразумевает постоянство осуществления такого действия, в то время как такое обязательство на граждан РФ не налагается.

При этом, исходя из текста преамбулы Конституции РФ, прямо отнюдь не следует, что для всех представителей многонационального народа РФ Родиной или Отечеством является Российская Федерация в ее современных государственных границах.

Не ясно также, какая страна является родиной для граждан РФ с двойным гражданством, и возникает ли у них обязанность защищать Россию и служить в российских Вооруженных Силах.

Расплывчатые космополитические формулировки комментируемой статьи делают возможным замену службы по призыву на контрактную армию и сокращение численности Вооруженных Сил, так как армия уже рассматривается не в качестве основного института по обеспечению безопасности страны, а как военизированное формирование, укомплектованность которого рассчитывается исходя из сиюминутных задач. Интересно, что альтернативная гражданская служба предусмотрена преимущественно в тех зарубежных странах, где закреплен обязательный призыв на военную службу.

Таким образом, в данной статье следует устранить имеющуюся непоследовательность и установить конституционную обязанность для всех граждан нести военную службу.

⁹³ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. — М.: МОНФ, 1997.

⁹⁴ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

Комментируемая статья также не дает ответа и на вопрос об угрозах, от которых гражданин обязан защищать Отечество. Должны ли это быть угрозы только внешние или и внутренние тоже? Если обязать защищать и от внутренних угроз, то что именно следует относить к таким угрозам: терроризм, вооруженное восстание или мятеж, социальная рознь, техногенные угрозы, экологические катастрофы, что-либо еще? Какие именно ценности российского конституционного строя подлежат такой защите? Каким образом эти ценности должны защищаться? Ответа Конституция РФ не дает.

Комментируемая статья также не проводит разграничения между защитой России от непосредственной угрозы вторжения и защитой интересов Российской Федерации как суверенного государства в мире.

В связи с вышеизложенным, нормы Конституции РФ в данной сфере отношений подлежат уточнению.

Статья 60

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

Комментарий к статье 60

В комментируемой статье речь идет о дееспособности гражданина РФ в отношении момента ее возникновения (достижения совершеннолетия).

Дееспособность — это фактическая способность лица своими осознанными, волевыми действиями реализовать субъективные права и исполнять юридические обязанности, а также нести ответственность за совершенные правонарушения. Дееспособность индивидов возникает при условии их вменяемости и достижении совершеннолетия. Совершеннолетием признается закрепленный в законодательстве возраст, с достижением которого связывается фактическая возможность человека реализовать свои права и обязанности, а также отвечать за совершаемые поступки⁹⁵. Согласно части 1 статьи 12 Гражданского кодекса РФ, никто не может быть ограничен в дееспособности иначе как в случаях и в порядке, предусмотренных законом.

В статье 60 возникновение полной дееспособности гражданина РФ связывается с достижением им возраста 18 лет. Однако не для всех случаев данная норма реализуема. Так, в Конституции РФ закрепляются другие возрастные требования применительно к реализации отдельных избирательных прав: депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ по достижении им 21 года. По общему правилу, административной и уголовной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения правонарушения возраста 16 лет. Гражданский кодекс РФ устанавливает возможность наступления дееспособности в полном объеме до достижения 18 лет в случаях: вступления несовершеннолетнего гражданина в брак (пункт 2 статьи 21) и эмансипации (пункт 1 статьи 27 ГК РФ).

Кроме того, полнота дееспособности в некоторых случаях зависит от дополнительных условий, соблюдение которых необходимо для занятия определенными

⁹⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

видами деятельности. Так, согласно требованиям статьи 119 Конституции РФ судьями могут быть только граждане РФ, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет.

Поэтому в Конституции РФ следовало бы закрепить возможность исключений из данной нормы, а также возможность закрепления на уровне Конституции РФ и закона дополнительных условий возникновения дееспособности.

Статья 61

1. Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству.

2. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Комментарий к статье 61

Нормы комментируемой статьи запрещают как наказание в виде высылки гражданина Российской Федерации, так и выдачу граждан РФ другим государствам. Данному положению не могут противоречить никакие принятые Российской Федерацией международные договоры и соглашения.

В целом данная статья соответствует международной практике, но для России необходимо отметить следующее. Российская Федерация на постсоветском пространстве играет важную геополитическую роль — главного государства-правопреемника СССР и основного интегратора. Эта роль предполагает, что Россия не должна ограничиваться защитой только своих граждан за рубежом, но также должна покровительствовать соотечественникам за рубежом⁹⁶, рассматривая это как важное направление своей внешней и внутренней политики.

Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»⁹⁷ закрепляет, что соотечественники, проживающие за рубежом, вправе полагаться на поддержку Российской Федерации в осуществлении своих гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, сохранении самобытности.

Данное положение должно найти свое отражение в тексте Конституции РФ, для чего необходимо расширить круг лиц, подпадающих под защиту и покровительство Российской Федерации, с граждан до соотечественников за рубежом (представителей так называемого «русского (российского) мира»).

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, вы-

⁹⁶ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. Монография. М.: Научный эксперт, 2007.

⁹⁷ СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

текающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

3. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Комментарий к статье 62

Ранее законодательство СССР не признавало за гражданами СССР возможность иметь гражданство других государств, но Конституция РФ в комментируемой статье обозначила повышенную лояльность к русскоязычному населению стран — участниц бывшего СССР и их поддержку в качестве своих квази-граждан.

По состоянию на 2011 г. действуют только два договора России о двойном гражданстве — с Туркменистаном и с Таджикистаном, устанавливающие, что каждая из договаривающихся сторон признает за своими гражданами право приобрести, не утрачивая ее гражданства, гражданство другой стороны. При этом многие государства СНГ и Балтии закрепили в своем законодательстве нормы о непризнании двойного гражданства.

Комментируемая статья закрепляет нормы об обеспечении соблюдения принципа равенства граждан РФ, независимо от наличия у них гражданства другой страны. Действующее законодательство, регулирующее правовой статус (права и обязанности) граждан РФ, нередко по своему смыслу содержит множество ограничений данного принципа и не всегда готово рассматривать граждан с двойным гражданством в качестве граждан РФ (например, законодательство о государственной службе, об информации с ограниченным доступом и др.).

Представляется целесообразным нормы о двойном гражданстве из Конституции РФ исключить, а поддержку русскоязычного населения других стран обеспечить выдачей не паспорта, а иного документа, подтверждающего связь лица с Российской Федерацией, и проведением мероприятий по сохранению и укреплению общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев. Что касается граждан, преимущественно проживающих на территории Российской Федерации, то для них вопрос двойного гражданства является еще и вопросом выбора страны, с которой они связывают свое будущее. Невозможно быть гражданином двух стран и действовать в интересах двух держав одновременно. Так как гражданство РФ понимается, в первую очередь, как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией⁹⁸, то в ситуации двойного гражданства признак устойчивости связи теряет смысл и приводит к возможности выбора наиболее удобной совокупности взаимных прав и обязанностей гражданина и государства для каждой конкретной ситуации.

Статья 63

1. Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

⁹⁸ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

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.

Комментарий к статье 63

Комментируемая статья весьма ограниченно рассматривает принцип невысылки иностранных граждан и лиц без гражданства, преследуемых за политические убеждения. За рамками статьи остались многие положения, воспринятые международными соглашениями и практикой зарубежных стран, — такие как, например, запрет насильственной высылки беженца в страну, где ему угрожает опасность подвергнуться преследованиям по признакам расы, вероисповедания, принадлежности к определенной социальной или политической группе. На практике данный принцип обычно подразумевает ограничение высылки и депортации в страну, где существует угроза опасности, и допуск лиц, которым угрожает опасность, на территорию страны на постоянной или временной основе.

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.

Комментарий к статье 64

Основы правового статуса личности в РФ, которым посвящена глава 2 Конституции РФ, являются одним из базовых принципов конституционного строя. Поэтому нормы главы 2, равно как и положения главы 1 Конституции РФ, находятся под особой защитой. Комментируемая статья устанавливает усложненную процедуру изменения норм главы 2, изложенную в статье 135 Конституции РФ. Нормы данной главы не могут быть изменены Федеральным Собранием РФ путем внесения поправок в действующую Конституцию. Их частичный или полный пересмотр возможен только путем разработки и принятия новой Конституции РФ Конституционным Собранием или вынесения ее проекта на всенародное голосование.

Комментируемая статья, наряду со статьями 16 и 135, предлагает на основе установления приоритетности некоторых конституционных норм способ разрешения конституционных коллизий. В случае изменения других норм Конституции РФ, не относящихся к главам 1, 2 и 9, и несоответствия их нормам главы 2, действовать должны нормы указанных глав.

Стоит повторить, что установленные основы конституционного строя фактически закладывают государственную идеологию, которая официально запрещена (часть 2 статьи 13 Конституции РФ). Под ней подразумевается доктрина неолиберально-космополитического обустройства России. Соответственно, система защиты таких основ закладывалась с тем смыслом, чтобы затруднить кон-

ституционное закрепление иной идеологии, хоть прямо и не провозглашенной, но фактически действующей.

Кроме того, для изменения норм главы 2 Конституции РФ также установлено препятствие в виде отсутствия федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании», в соответствии с которым такие изменения могут быть внесены. Это единственный федеральный конституционный закон, который за 17 лет существования Конституции РФ так и не был принят. Видимо, все дело в отсутствии для этого политической воли, а вернее — присутствии именно политической воли, но направленной на последовательную космополитизацию России и закрепление системы защиты действующей идеологии неолиберализма.

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 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 — 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.

Комментарий к статье 65

Частью первой статьи 65 определен субъектный состав Российской Федерации, причем статус субъектов РФ различается (республики, края, области и пр.). Среди них есть и субъекты РФ (автономные округа), входящие в состав других субъектов. Несимметричная, закреплённая Конституцией РФ модель субъектного состава сложна в управлении, архаична и ничем не оправдана. Для большинства федераций характерна унифицированная система субъектов федерации (статус субъектов федерации одинаков, несмотря на объективно имеющиеся различия). В некоторых федерациях субъектный состав вообще закрепляется фрагментарно.

Интересен немецкий опыт конституционного закрепления субъектного состава: все субъекты Федерации (и земли, и города — Берлин, Бремен и Гамбург) определены в Основном законе ФРГ единым списком земель и обладают равным статусом. Таким же образом закреплёны субъекты Федерации в Конституции Австрии (перечисляются земли, включая столицу Вену).

Комментируемая статья перечисляет субъекты Федерации с обозначением их наименования. Определение собственного наименования находится в сфере ведения самого субъекта. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации»⁹⁹ указал, что переименование не может быть произведено, если оно затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, Российской Федерации в целом либо интересы других государств, а также если оно предполагает изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. Новое наименование субъекта РФ включается в статью 65 Конституции РФ указом Президента РФ на основании решения субъекта РФ, принятого им в установленном порядке.

Следует отметить, что субъектный состав РФ нуждается в оптимизации. Некоторые субъекты РФ экономически несамостоятельны, образованы искусственно. Очевидно, что назрело объединение ряда субъектов. С другой стороны, отдельные экономически мощные автономные округа целесообразно вывести из состава областей (Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий).

Статья 66

1. Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики.

2. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации.

3. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.

4. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государствен-

⁹⁹ СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

ной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

5. Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

Комментарий к статье 66

Комментируемая статья закрепляет различия статуса субъектов РФ с приоритетом прав республик, хотя статьей 5 закрепляется равноправие всех субъектов РФ. Как уже указывалось, такое различие в статусе нецелесообразно.

Выделение отдельных субъектов — тем более, по национальному принципу — для государства противопоказано. Об этом свидетельствует мировой опыт федеративного строительства даже в многонациональных федерациях (например, в Швейцарии). Именно поэтому статус субъектов Российской Федерации должен быть единым (к примеру, это могут быть земли) с указанием особенностей осуществления Москвой ее функций в качестве столицы России.

Ошибочное понимание конституционной нормы «республика (государство)» привело к тому, что республики в своих конституциях стали закреплять положение о государственном суверенитете применительно к своей республике. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰⁰ разъяснил неправомочность постановки вопроса о суверенитете республик и указал, что все правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, в том числе конституции республик, не должны противоречить Конституции РФ. Но ведь такая провокационная норма до сих пор содержится в тексте Конституции РФ. Она должна быть отменена.

Несмотря на решение Конституционного Суда РФ, в конституциях некоторых республик положение о государственном суверенитете сохранилось.

Неконструктивно также разделение «основных законов» субъектов Федерации на конституции и уставы. Конституция в мировой практике — это в большинстве случаев основной закон суверенного государства, а не субъекта федерации. Статус таких актов для всех субъектов РФ должен быть также един, причем название их не должно содержать слово «конституция». Оптимальным было бы наименование «устав» применительно ко всем субъектам РФ.

Автономные округа представляют собой сложносоставные многоуровневые конструкции в структуре федеративного государства, по факту ведущие к неоправданному усложнению указанной структуры, повышению числа управленческих уровней, к размыванию компетенции и ответственности органов государственной власти. Целесообразно исключить данную конструкцию из Конституции РФ, а существующие автономные округа либо объединить с «материнскими» областями (Чукотский автономный округ), либо выделить из них, ориентируясь в основном

¹⁰⁰ СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

на критерии социально-экономического развития данных регионов (Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа).

Часть пятая предусматривает возможность изменения статуса субъекта РФ, однако федерального закона о порядке изменения такого статуса не принято. В результате данная норма — неработающая.

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.

Комментарий к статье 67

В комментируемой статье дается определение территории России, закрепляется суверенное право России осуществлять юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России. Однако при этом не упоминается о том, что суверенитет распространяется также на космические аппараты, корабли, воздушные суда, дипломатические представительства и консульские учреждения, находящиеся под юрисдикцией Российской Федерации.

Положения комментируемой статьи являются базовыми для целого ряда других норм Конституции РФ, законов и иных нормативных актов. Так, приняты федеральные законы от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»¹⁰¹, от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»¹⁰², от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»¹⁰³, Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»¹⁰⁴ и др.

Тем не менее реализация государственного суверенитета сведена главным образом к территориальной составляющей (в том числе в статье 4 Конституции РФ). Однако истинное понимание государственного суверенитета шире: оно включает в себя наряду с территориальной также финансовую, экономическую, военную, информационную составляющие и др.

Оптимальным было бы включение в Конституцию РФ положений, аналогичных статье 2 Хартии экономических прав и обязанностей государств, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 12 декабря 1974 г., согласно которой каждое государство имеет и должно свободно осуществлять полный постоянный

¹⁰¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

¹⁰² СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

¹⁰³ СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

¹⁰⁴ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 594.

суверенитет над всеми своими богатствами, природными ресурсами и экономической деятельностью.

Пределы государственной территории определяет государственная граница, которая согласно Закону РФ № 4730-I определяется как линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) РФ, т. е. пространственный предел действия государственного суверенитета РФ.

Часть третья статьи устанавливает, что изменение границ между субъектами РФ может быть осуществлено с их взаимного согласия. Однако в единоличном порядке границы между субъектами не могут быть изменены, поскольку данная процедура требует утверждения Советом Федерации. При этом границы между субъектами РФ не являются государственными. Это подчеркнул Конституционный Суд РФ в своем определении от 6 декабря 2001 г. № 250-О¹⁰⁵, указав, что территориальные границы республики, как и всех других субъектов РФ, являются не государственными, а административными.

Статья 68

1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык.

2. Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

3. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Комментарий к статье 68

В комментируемой статье вновь присутствует рассмотренная выше концепция, основанная на праве народов на самоопределение, что представляет собой несомненную угрозу как для государства, так и для всего российского народа. Тем более что государственный язык — это атрибут суверенного государства, а не субъекта Федерации, каковой государством не является. Указание в Конституции РФ на то, что республики могут устанавливать свои государственные языки, приводит к злоупотреблениям: попыткам вытеснить русский язык, использовать государственный язык республики как основной.

Целесообразно исключить этнический компонент из конституционно-правовых конструкций федерализма, что подразумевает отмену института государственных языков республик. Вместе с тем, всем народам, проживающим на территории России, должно быть гарантировано право на изучение родного языка.

Исключение возможности для республик устанавливать собственные государственные языки является необходимой мерой, направленной на сохранение и уси-

¹⁰⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 250-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» // СПС «Гарант».

ление целостности Российского государства, сохранение и развитие русского языка как государственного и объединяющей русской языковой культуры.

Статус русского языка как государственного языка России регулируется Федеральным законом от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»¹⁰⁶, в котором обозначены сферы использования государственного языка и ответственность за нарушение законодательства РФ о государственном языке. Государство гарантирует лицам, не владеющим государственным языком РФ, обеспечение права на пользование услугами переводчиков при реализации и защите их прав и законных интересов на территории РФ. Данное положение находит отражение в процессуальных кодексах РФ, где одним из принципов судопроизводства (гражданского, уголовного) является язык судопроизводства.

Однако закрепленные в данном Законе меры защиты и поддержки русского языка носят слишком общий, безадресный характер и не могут быть использованы для эффективной поддержки русского языка внутри и вне страны.

В законодательстве РФ об образовании отсутствуют гарантии получения образования исключительно на русском языке, что ведет к дискриминации граждан РФ в образовательных учреждениях на территории национальных республик в составе РФ, а также в местах компактного проживания народов РФ.

В развитие положений Конституции РФ о языках РФ принят Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»¹⁰⁷, а также приняты законы субъектов РФ. Как указано во вводной части данного Закона, языки народов РФ являются национальным достоянием России. Все языки народов РФ пользуются государственной поддержкой. Государство гарантирует гражданам РФ осуществление основных политических, экономических, социальных и культурных прав вне зависимости от их знания какого-либо языка (статья 5).

Данный Закон также устанавливает положение о том, что в Российской Федерации алфавиты государственного языка РФ и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Иные графические основы алфавитов государственного языка РФ и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами. Постановлением Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П¹⁰⁸ данное положение Закона признано не противоречащим Конституции РФ.

В связи с вышеизложенным, в Конституции РФ следует закрепить общую норму о статусе русского языка, мерах его защиты и поддержки.

¹⁰⁶ СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

¹⁰⁷ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 50. Ст. 1740.

¹⁰⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2004. № 47. Ст. 4691.

Статья 69

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

Комментарий к статье 69

Комментируемая статья в целом соответствует распространенному опыту конституционно-правового регулирования в части закрепления прав коренных малочисленных народов.

В развитие положений Конституции РФ был принят ряд федеральных законов: от 7 февраля 2003 г. № 21-ФЗ «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰⁹; от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹¹⁰; от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹¹¹; от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹¹².

Согласно Федеральному закону № 82-ФЗ к коренным малочисленным народам Российской Федерации относятся народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйство и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Однако, устанавливая гарантии развития и защиты отдельных групп населения (этносов) России, Конституция РФ во всем своем контексте (и здесь, в частности) оставляет без должного внимания государствообразующую нацию — русский народ, составляющий более 80% от населения РФ. В принципе, для каждого государства подобная связь должна иметь и, как правило, имеет место, что подтверждается историческим анализом¹¹³. В этом контексте понимания роли русского народа она ведет не к преференциям этносу (граждане страны независимо от этнического признака имеют равные права на уважение их достоинства, иные права), а к необходимости сохранения и опоры в развитии на собственные цивилизационные ценностные накопления страны.

Целесообразно предусмотреть в Конституции РФ специфичную национальную конструкцию — многонациональность с доминирующим фактором русского народа, его культуры и религии как цивилизационнообразующих, при закреплении гарантий уважения прав всех других братских народов, проживающих на террито-

¹⁰⁹ СЗ РФ. 2003. № 6. Ст. 504.

¹¹⁰ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

¹¹¹ СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

¹¹² СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

¹¹³ Якунин В.И., Сулакишин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. М.: Научный эксперт, 2007. С. 489–511.

рии РФ, в том числе и коренных малочисленных народов, механизмов предотвращения дискриминации граждан по признаку расы и национальности.

Статья 70

1. Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом.

2. Столицей Российской Федерации является город Москва. Статус столицы устанавливается федеральным законом.

Комментарий к статье 70

Комментируемая статья в целом отражает общемировые тенденции закрепления государственных символов и порядка их использования. Содержащиеся в статье конституционные положения являются базовыми для целого ряда федеральных конституционных законов и иных нормативных актов.

В Российской Федерации государственные символы утверждены федеральными конституционными законами: от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»¹¹⁴, от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации»¹¹⁵, от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации»¹¹⁶. В них дается описание государственных символов, определяются порядок использования и ответственность за их использование с нарушением установленного законом порядка.

Частью 2 устанавливается, что столицей России является город Москва. Его статус установлен Законом РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»¹¹⁷. Под статусом столицы понимается правовое положение Москвы, обусловленное особенностями прав и обязанностей органов власти Федерации и города в связи с осуществлением им функций столицы РФ.

В то же время Москва определяется как один из субъектов РФ — город федерального значения. Определяется особое положение субъекта РФ — города федерального значения Москвы, что нарушает принцип равноправия субъектов России. Целесообразно выделить столицу из ряда субъектов, установить особый статус столицы и перечислить в единообразном порядке все остальные субъекты Федерации.

Столица страны должна являться территорией с особым статусом, порядок управления которой устанавливается отдельно и может не соответствовать общенациональным правилам. Поскольку столица имеет повышенную нагрузку на объекты своей инфраструктуры (размещение федеральных органов государственной власти, транспортное обслуживание, содержание объектов гражданской обороны и обеспечение военной безопасности и др.), она должна быть независима от других субъектов Федерации с тем, чтобы, с одной стороны, ее интересы не доминировали в общем балансе интересов субъектов, с другой — для обеспечения ее обслуживания и безопасности.

¹¹⁴ СЗ РФ. 2000. № 52. Ст. 5020.

¹¹⁵ СЗ РФ. 2000. № 52. Ст. 5021.

¹¹⁶ СЗ РФ. 2000. № 52. Ст. 5022.

¹¹⁷ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 683.

Статья 71

В ведении Российской Федерации находятся:

- а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
- д) федеральная государственная собственность и управление ею;
- е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;
- ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;
- к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;
- л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;
- м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
- о) судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;
- п) федеральное коллизийное право;
- р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;
- с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;
- т) федеральная государственная служба.

Комментарий к статье 71

Комментируемая статья устанавливает исчерпывающий перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции Российской Федерации. Компетенция, круг полномочий Российской Федерации описываются через понятие «ведение». Однако данное понятие ни к чему не обязывает, в отличие от понятия «ответственность», которое подразумевает полномочия государства как обязанность обеспечивать заданное состояние своего предмета ответственности наряду с мерами санкционной ответственности за недостижение планируемых показателей.

К ведению РФ отнесены наиболее значимые, имеющие общероссийское значение, вопросы. Это федеративное устройство, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, внешняя политика, вопросы войны и мира, судостроительство и др.

По предметам ведения РФ полномочия осуществляют федеральные органы государственной власти (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и др.). Согласно части 1 статьи 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ.

Перечень исключительного ведения РФ в настоящее время явно заужен. Его необходимо расширять — но не за счет дальнейшей централизации компетенции, «стягивания» в него сфер совместной ответственности (ведения), а также ответственности (ведения) субъектов РФ и местного самоуправления (многие из которых действительно имеют региональную и местную природу), а в направлении усиления четкости регулирования, конкретизации круга полномочий органов власти федерального уровня при осуществлении внутренней и внешней политики страны.

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.

Комментарий к статье 72

В комментируемой статье также используется понятие «ведение», но уже применительно к совместной компетенции Российской Федерации и субъектов РФ, что является недостатком данной статьи. Перечень предметов совместного ведения также явно заужен. Его необходимо расширять в направлении усиления четкости регулирования, конкретизации круга полномочий органов власти федерального уровня и уровня субъектов Федерации.

Один из вариантов такой конкретизации — это раздел сферы совместного ведения (ответственности) на две части (по модели, используемой в конституциях ФРГ и Австрии):

- конкурирующее ведение, предусматривающее закрепление закрытого перечня вопросов, сформированного на основе скорректированной статьи 72 Конституции РФ; определение глубины федерального законодательного регулирования в сфере совместного ведения федеральным законодателем при установлении Конституцией РФ общих условий и границ такого регулирования; обладание субъектами РФ компетенцией в конкретной сфере постольку, поскольку Федерация не пользуется своими законодательными правами (модель опережающего правового регулирования);
- рамочное ведение, предусматривающее закрепление закрытого перечня вопросов, по которым предусмотрено принятие основ законодательства Федерацией; общий характер рамочного регулирования, распространяющийся вплоть до определения объема и порядка осуществления расходов из бюджетов субъектов РФ (данный перечень должен быть существенно шире того, который содержится, к примеру, в Основном законе ФРГ); обязательный характер для субъектов РФ нормативно-правового регулирования и осуществления полномочий в рамках реализации основ законодательства; судебную процеду-

ру как инструмент согласования интересов в сфере рамочного регулирования, способный гарантировать обязательность предоставления гражданам РФ полагающегося им набора услуг со стороны государства (в лице субъектов РФ).

В рамках предложенной модели субъекты РФ смогут осуществлять собственное регулирование в рамках установленных федеральных основ законодательства.

Другой возможный вариант — замена трехзвенного способа (разграничение предметов ведения и полномочий посредством установления компетенции Федерации, субъектов Федерации и совместной компетенции) на двухзвенный путем отказа от сферы совместного ведения, поскольку ситуация «совместной ответственности» за круг каких-то вопросов создает предпосылки для того, чтобы ни один из субъектов ответственности на практике не брал ее на себя.

В Конституцию РФ необходимо включить более детально прописанный порядок финансирования, осуществления и взаимной передачи осуществления части полномочий (здесь можно использовать модель Основного закона ФРГ).

Статья 73

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Комментарий к статье 73

Комментируемая статья наделяет субъекты РФ по предметам собственного ведения всей полнотой государственной власти. Однако неверное понимание данной нормы позволило многим субъектам РФ — республикам закрепить в своих конституциях положение о суверенитете республики, что впоследствии было признано неконституционным (см. комментарий к статье 66). По предметам собственной компетенции субъекты РФ принимают законы и иные нормативные правовые акты, которые имеют приоритет над федеральным законодательством. При этом собственное правовое регулирование субъектов РФ должно соответствовать Конституции РФ.

В настоящее время ведение субъектов РФ формируется по остаточному принципу. На практике это ведет к его неоправданному сужению. Целесообразно было бы предусмотреть открытый перечень предметов ведения и полномочий субъектов РФ, формируемый с перенесением туда ряда позиций из сферы совместного ведения (так называемые «собственные полномочия» из Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹¹⁸). Адекватность осуществления таких полномочий субъектами РФ необходимо обеспечить судебными механизмами.

Остальные полномочия («иные вопросы»), добровольно принятые на себя субъектами Федерации, могут регулироваться и осуществляться ими в той мере, в какой они посчитают это необходимым.

¹¹⁸ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Статья 74

1. На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

2. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Комментарий к статье 74

Комментируемая статья закрепляет институт единства экономического пространства, которое обеспечивается путем недопущения установления таможенных границ, пошлин, сборов и иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Эта норма безусловно необходима для функционирования государства.

Предусмотренные в комментируемой статье конституционные положения являются базовыми для целого ряда федеральных законов и иных нормативных актов.

Например, еще действует Указ Президента РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 269 «О едином экономическом пространстве РСФСР»¹¹⁹, где часть 2 предусматривает, что нормативные акты органов власти и управления, решения должностных лиц, ограничивающие движение товаров, работ и услуг на внутреннем республиканском рынке, противоречащие законодательству РСФСР, признаются недействительными и подлежат немедленной отмене в установленном порядке.

Целью Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»¹²⁰ является обеспечение единства экономического пространства в РФ путем установления требований к организации и осуществлению торговой деятельности. Такое же положение воспроизводит Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹²¹.

Таможенный кодекс РФ от 28 мая 2003 года № 61-ФЗ¹²² устанавливает, что территория РФ составляет единую таможенную территорию РФ. Данный документ утрачивает силу с 1 октября 2011 г. В целях создания единого экономического пространства был образован Таможенный союз, куда вошли Российская Федерация, Беларусь и Казахстан. В его рамках с 27 ноября 2009 г. действует Таможенный кодекс Таможенного союза¹²³.

Часть 2 комментируемой статьи предусматривает случаи ограничения перемещения товаров и услуг, которые могут вводиться только в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты

¹¹⁹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1830.

¹²⁰ СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

¹²¹ СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

¹²² СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.

¹²³ Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 27 ноября 2009 г. № 17) // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Данное положение имеется также в Гражданском кодексе РФ (пункт 3 статьи 1).

Статья 75

1. Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются.

2. Защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

3. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

4. Государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе.

Комментарий к статье 75

Комментируемая статья посвящена основам финансовой системы РФ и в целом отражает общемировые тенденции закрепления вопросов денежной эмиссии и налогообложения. Указанные положения являются базовыми для целого ряда федеральных законов и иных нормативных актов.

Часть первая комментируемой статьи устанавливает, что денежную эмиссию осуществляет исключительно Центральный банк РФ. Также статья 71 Конституции РФ к исключительному ведению Российской Федерации относит денежную эмиссию. Положения Конституции воспроизводит статья 4 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», где определено, что Центральный банк РФ монополично осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение. Однако это не соответствует финансово-экономическим реалиям государства. Безналичную эмиссию осуществляют также коммерческие банки в виде мультипликации активов через выдаваемые кредиты.

Статус и полномочия Центрального банка РФ нуждаются в большей конкретизации в Конституции РФ, поскольку, исходя из имеющегося текста, остается неясным, какое место в системе государственной власти занимает Центральный банк РФ, является ли он органом государственной власти, и в какой мере он независим от иных государственных органов. Практика показывает, что в условиях подобного пробела Центральный банк РФ может превратиться в подобие коммерческого и даже частного банка (в отношении фактически осуществляемых целей своей деятельности).

Положения статьи 75 не гарантируют в должной мере суверенность финансовых механизмов Центрального банка РФ по регулированию финансово-экономической системы. Сейчас Банк России фактически превращен в частную организацию — аналог Федеральной резервной системы США. Поэтому необходимо указание в Конституции РФ на обязательность суверенности в финансовой политике страны и на государственный статус и ответственность в первую очередь Центрального банка РФ за стабильность национальной финансовой системы,

социально-экономическое развитие и ликвидность национальной банковской системы, а не только за курс рубля.

Статья 76

1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

4. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

6. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Комментарий к статье 76

Часть 1 комментируемой статьи предусматривает принятие федеральных конституционных и федеральных законов по вопросам исключительного ведения Российской Федерации. Нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, являющиеся частью федерального законодательства, остались за пределами регулирования данной статьи, что не совсем верно. Часть 3 устанавливает верховенство федеральных конституционных законов над федеральными законами.

Часть 2 комментируемой статьи устанавливает, что по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов регулирование осуществляется посредством принятия федеральных законов и законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. При этом нормативные правовые акты субъектов РФ, принимаемые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральному законодательству.

Часть 3 комментируемой статьи регламентирует правовое регулирование субъектов РФ, указывая, что вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты.

Части 5 и 6 статьи устанавливают иерархию федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в зависимости от сферы ведения. По предметам ведения РФ и предметам совместного ведения верховенство имеет федеральное законодательство. По предметам ведения субъекта РФ приоритет отдается законодательству субъектов Российской Федерации.

В целом можно сказать, что система нормативных правовых актов в РФ, как таковая, конституционными нормами практически не урегулирована либо урегулирована крайне фрагментарно. Поэтому необходимым является введение в текст Конституции РФ отдельной главы, регулирующей систему нормативных правовых актов в РФ, в том числе их разновидностей, порядок принятия и действия, иерархию и пр. Дополнительного регулирования также требуют вопросы соотношения федерального и регионального законодательства с учетом предложенной новой модели разграничения сфер ведения (ответственности) между разными уровнями государственной власти.

Статья 77

1. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

2. В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Комментарий к статье 77

Организация власти в субъектах РФ регулируется в комментируемой статье в виде отсылочной нормы к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹²⁴.

Практика показала, что в настоящее время единство системы публичной власти на трех уровнях (федеральном, региональном и местном) декларативно, отсутствуют механизмы обеспечения согласованного функционирования органов власти на всех уровнях. Следовало бы предусмотреть в тексте Конституции РФ инструменты обеспечения единства власти, в том числе урегулировать вопросы федерального вмешательства, как это сделано в конституциях целого ряда федеративных государств. С другой стороны, необходимо установить конституционные гарантии против излишней централизации власти.

Более подробное конституционное регулирование вопросов организации власти в субъектах РФ в тексте Конституции РФ — возможно, в рамках отдельных статей

¹²⁴ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

о территориальной организации власти в России, с включением туда также вопросов организации власти на региональном и местном уровнях, — было бы целесообразнее.

Статья 78

1. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

2. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

4. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Комментарий к статье 78

Вопросы организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в настоящее время на конституционном уровне практически не урегулированы. Целесообразно урегулировать данные вопросы в Конституции РФ, поместив их в отдельных статьях, посвященных территориальной организации власти в стране, которые необходимо предусмотреть в тексте.

Части 2 и 3 комментируемой статьи предусматривают передачу осуществления части полномочий органов исполнительной власти с федерального уровня на региональный, а также с регионального — на федеральный. Данная процедура осуществляется на основе заключаемого между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ соглашения. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹²⁵ регулирует порядок заключения таких соглашений.

В соглашении определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения. Федеральный орган исполнительной власти, передавший осуществление части своих полномочий, контролирует соблюдение заключенного соглашения.

Однако в Конституции РФ отсутствует норма о том, что такая передача должна осуществляться вместе с передачей материальных и финансовых ресурсов, необходимых для их осуществления. На уровне федеральных законов такая норма имеется.

¹²⁵ СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

В Конституции РФ также отсутствует указание на случаи, когда осуществление полномочий не может быть передано на уровень субъекта РФ. Основы взаимоотношения федеральных, региональных и муниципальных органов власти также не регламентированы Конституцией РФ.

Согласно части 4 комментируемой статьи Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ. Это реализуется через предусмотренные Конституцией РФ и федеральными законами полномочия Президента РФ и Правительства РФ.

Институт федеральных округов, как подлежащий включению в сферу регулирования организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, Конституцией РФ не регламентируется. Однако, как представляется, данное регулирование совсем необязательно включать в текст Конституции РФ, поскольку оно целиком относится к сфере деятельности главы государства и носит по своей сути внеконституционный, а местами и подзаконный характер.

Статья 79

Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

Комментарий к статье 79

Российская Федерация является правопреемницей международных соглашений, заключенных СССР и участницей многих межгосударственных объединений. В связи с этим порядок участия России в разного рода межгосударственных объединениях и порядок подписания соответствующих международных договоров требуют своей регламентации в Конституции РФ.

В настоящее время международные нормы имеют едва ли не приоритет перед внутригосударственными (согласно части 4 статьи 15 Конституции РФ), что категорически недопустимо, поскольку это торпедирует институт государственного суверенитета.

Требуется четкое закрепление приоритета внутригосударственных норм над международными. Также необходимы обеспечивающие этот приоритет конституционные положения об особом порядке утверждения международных договоров федеральными конституционными и федеральными законами и основаниях их отклонения. В целях более четкого позиционирования места международных норм в законодательстве РФ предлагается включить указанные нормы в отдельную главу, посвященную правовой системе в Российской Федерации.

В комментируемой статье предусматриваются два ограничения участия государства в международных отношениях:

- 1) передача части полномочий межгосударственным объединениям запрещается, если это может повлечь ограничение прав и свобод человека и гражданина;
- 2) передача части полномочий межгосударственным объединениям запрещается, если это противоречит основам конституционного строя РФ.

Однако, как уже было отмечено в комментарии к статье 1, не совсем ясен смысл понятия «конституционный строй», причем в тексте Конституции РФ встречается лишь словосочетание «основы конституционного строя», что не дает возможности для уяснения понятия «конституционный строй».

Согласно Конституции РФ, координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ находится в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В целях реализации положений Конституции РФ принят Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»¹²⁶.

Однако самой Конституцией РФ в недостаточной мере регламентировано участие субъектов РФ в международных отношениях. В частности, отсутствуют ограничительные барьеры для данной деятельности. На конституционном уровне необходимо прописать, что для субъектов РФ ограничивается участие в международных отношениях, если это создает угрозу для безопасности и целостности государства.

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.

¹²⁶ СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

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 должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;

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

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 аккредитуемых 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 об-

винения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

2. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

3. Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

Комментарий к главе 4

1. Назначение и роль главы. Сравнительный анализ

Комментируемая глава включает 14 статей (статьи 80–93) и определяет правовой статус и полномочия Президента РФ.

Законодательные акты, уточняющие статус Президента РФ (за исключением Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹²⁷) отсутствуют, что делает содержание комментируемой главы особенно важным, так как она включает единственные нормы прямого действия, комплексно регулирующие институт президентства в России.

Несмотря на отсутствие формального структурирования внутри комментируемой главы, содержащиеся в ней статьи сформированы на основе некоего системного принципа:

- статья 80 определяет основы правового статуса Президента РФ;
- статья 81 определяет требования к регулированию процесса его избрания;
- статья 82 устанавливает текст президентской присяги и порядок ее принесения;
- статьи 83 и 84 определяют полномочия Президента РФ по участию в формировании иных органов государственной власти;
- статья 85 определяет полномочия Президента РФ как посредника при взаимодействии иных органов государственной власти (которые вытекают из предусмотренного статьей 80 полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти);
- статья 86 определяет полномочия Президента РФ по определению внешней политики, раскрывая полномочие, предусмотренное частью третьей статьи 80 Конституции РФ;
- статьи 87 и 88 определяют полномочия Президента РФ в области обеспечения обороны и безопасности, раскрывая соответствующее полномочие в об-

¹²⁷ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

- ласти охраны суверенитета, независимости и территориальной целостности, установленное статьей 80 Конституции РФ;
- статья 89 определяет ряд полномочий, присущих Президенту РФ как главе государства (вопросы принятия в гражданство, награждения и помилования);
 - статья 90 определяет своего рода «правовой инструментарий» деятельности Президента РФ, закрепляя его полномочия по принятию указов и распоряжений;
 - статья 91 резко выделяется на фоне остальных, так как закрепляет достаточно сложную для толкования норму о неприкосновенности Президента РФ;
 - статья 92 определяет процессуальные вопросы вступления Президента РФ в должность, прекращения исполнения полномочий, а также порядок осуществления полномочий Президента РФ в случае его неспособности исполнять их лично;
 - статья 93 определяет порядок отрешения Президента РФ от должности.

Комментируемая глава находится в устойчивой связи практически со всеми главами Конституции РФ: либо через полномочия Президента по участию в формировании органов государственной власти и назначении должностных лиц (главы 5, 6, 7), либо через реализацию иных его полномочий (главы 1, 2, 3), либо через участие в конституционных процедурах (глава 9).

Определение правового статуса и полномочий Президента РФ являются важнейшими вопросами конституционно-правового регулирования и традиционно находят свое отражение непосредственно в тексте Конституции РФ. При этом закрепляются как материальные нормы, определяющие объем и содержание полномочий Президента, особенно в части их разграничения с иными государственными органами, предусмотренными Конституцией РФ, так и процессуальные нормы, определяющие порядок избрания Президента, вступления его в должность, прекращения полномочий, в том числе путем отрешения от должности. Таким образом, традиционно, институт президентства имеет наиболее полное закрепление в конституции страны, что подтверждается, в том числе, и результатами сравнительных исследований.

2. Как глава решает свои задачи

Для оценки того, как комментируемая глава решает свои задачи, необходимо разделить их на группы политических и нормативно-правовых задач. При этом необходимо отметить, что соответствующий перечень задач для каждой из указанных групп подлежит реконструкции, поскольку четких критериев его определения не существует.

Политические задачи

Эти задачи были актуальны лишь конъюнктурно — на этапе принятия Конституции РФ в 1993 году. Вопрос о статусе Президента РФ был одним из ключевых в ходе долгого конституционно-правового процесса начала 1990-х годов, который завершился осенним кризисом 1993 года. В результате победила та модель конституционно-правового статуса Президента РФ, которая характеризуется в качестве так называемой «суперпрезидентской республики». Данная модель подразумевает, что Президент занимает доминирующее положение над всеми ветвями власти и государственными органами, совмещая в себе как полномочия главы

государства, так и возможность существенно влиять на формирование, деятельность и роспуск всех органов государственной власти: парламента, правительства, конституционного и иных судов.

Сделанный политический выбор определяет политическую систему и всю систему государственного управления, а также порядок ее функционирования. Важно отметить, что с момента принятия Конституции РФ до настоящего времени серьезной политической дискуссии и политически весомых противников такой конфигурации политической власти Президента РФ не существует, что может быть интерпретировано как своеобразный политический консенсус по данному вопросу.

Тип политического режима приближен к авторитарному, в тексте Конституции РФ наблюдаются перекосы в сторону избыточных полномочий Президента РФ и подавления потенциалов системы «сдержек и противовесов». Это путь к монополизации власти и, соответственно, стагнации развития, увеличению числа конфликтов.

Нормативно-правовые задачи

В основном они, как описано выше, сводятся к установлению ряда важнейших материальных и процессуальных норм. В целом, существенных недостатков с точки зрения нормативно-правового регулирования комментируемая глава не содержит, за исключением порядка отрешения Президента РФ от должности. Он содержит слишком много неопределенностей и отсылочных норм к уголовному законодательству. Так, статья 90 Конституции РФ не проводит различий между такими видами актов Президента РФ, как постановление и распоряжение. Нормативные правовые акты, как правило, принимаются в форме указов, а индивидуальные правовые акты и решения по оперативным и другим текущим вопросам обычно принимаются в форме распоряжений, но сама Конституция РФ каких-либо указаний на этот счет не дает.

Кроме того, Конституция РФ предусматривает весьма тяжеловесную процедуру принятия решения об отрешении Президента РФ от должности, которая, как показала практика, сложно реализуема даже при наличии соответствующей политической воли.

Для обеспечения полноты комментария необходимо провести ценностный анализ с точки зрения оценки фактически закрепленной в Конституции РФ формы правления и роли в ней Президента РФ и оценки содержания статуса и полномочий Президента РФ.

Конституция РФ закрепила статус Президента РФ как главы государства, находящегося «над» всеми ветвями власти, обладающего серьезными полномочиями по определению всей системы государственного управления, особенно в отношении исполнительной власти и «силового» блока министерств. Глава государства способен самостоятельно устроить и разрешить политический кризис, в том числе путем отправки в отставку Правительства РФ и роспуска Государственной Думы, а также наделенного полномочиями по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Подобная модель по форме очень близка российским традициям сильной централизованной иерархической власти и в целом повторяет конфигурацию власти

как в период самодержавия, так и в советский период. Президент РФ, подобно царю или генеральному секретарю, оказывается в положении «над» иными государственными органами, относительно свободно может определять систему органов государственной власти, оказывать сильное влияние на порядок их формирования и деятельности, и в тоже время он практически недостижим в правовом плане для воздействия политических оппонентов. Риски переноса персональных особенностей конкретной личности на свойства высшей власти в стране в такой модели слишком велики.

Ценностное содержание норм комментируемой главы полностью выхолащено. Оно не прослеживается явно даже в тех нормах, которые традиционно направлены на закрепление декларативно-идеологического содержания: например — в тексте присяги Президента РФ.

Существенные нарекания вызывает недостаточность внимания к обеспечению устойчивости связи кандидата в Президенты со страной и ее важнейшими социальными, политическими и иными институтами. Не установлено требование об обязательности рождения Президента на территории России, невысоки требования к цензу оседлости и возрасту, отсутствуют требования о необходимости получения образования на территории России и опыта службы в вооруженных силах (для мужчин), т. е. не определяются те важнейшие параметры, которые гарантируют вовлеченность кандидата в президенты в реальную жизнь своей страны, осознание им важнейших проблем, наличие мотивации к их решению. Принимая во внимание, что по форме статус президента весьма близок самодержавно-монархической модели, такого рода гарантии обеспечения устойчивости социально-психологической, культурной связи Президента РФ с обществом просто необходимы, так как от него во многом зависит развитие страны.

В целом, в данной главе можно выделить проблемы политического, ценностного и нормативно-правового содержания.

Проблемы политического содержания

Баланс сдерживающих и уравнивающих потенциалов ветвей власти нарушен в пользу Президента РФ, что ведет к рискам монополизации власти и неэффективности государственного управления.

Проблемы ценностного содержания

Отсутствие ценностных ориентиров в деятельности Президента РФ, даже на символическом уровне (в присяге).

Недостаточность гарантий устойчивости связи кандидатов в Президенты РФ с широкими слоями общества, исторической судьбой страны.

Проблемы нормативно-правового содержания

Сложность и практическая нереализуемость института отрешения Президента РФ от должности.

Фактическое отсутствие иных, кроме отрешения от должности, механизмов ответственности Президента РФ.

Недостаточность правового регулирования статуса администрации Президента РФ, создающая, в совокупности со статусом самого Президента РФ, также урегулированным только посредством норм Конституции РФ, широкое пространство для злоупотреблений.

Глава 5. Федеральное Собрание

Статья 94

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

Комментарий к статье 94

Комментируемая статья Конституции РФ учреждает высший законодательный и представительный орган государства — парламент, именуемый в Российской Федерации Федеральным Собранием. Учреждение Федерального Собрания является одной из основ конституционного строя, поскольку в соответствии со статьей 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Соответственно, Конституция РФ устанавливает особый, усложненный порядок изменения данной нормы как относящейся к основам конституционного строя.

В комментируемой статье перечислены основные функции парламента России — законодательная и представительная. Такая форма закрепления функций парламента страны вполне соответствует общемировым тенденциям. Основная проблема заключается в том, что практическую реализацию обеих функций данного института в России можно считать несостоятельной. Причина такой несостоятельности складывается в основном из двух факторов: специфического порядка формирования палат парламента РФ и комплекса их полномочий.

В настоящее время парламента РФ не представляет интересы населения страны (см. комментарии к статьям 95–96). Законодательная же функция им осуществляется, но законы, принятые парламентом, помногу раз корректируются вследствие их низкого качества и несоответствия потребностям развития страны, либо зачастую просто «не работают». Поэтому необходимо реформирование российского парламента в целях создания условий для выполнения им своих основных функций.

В соответствии с концептом разделения властей и вытекающими из конституционного контекста полномочиями, парламента должен осуществлять контроль исполнительной власти и, в некотором отношении, Президента РФ в рамках механизмов «сдержек и противовесов». Однако его полномочия сформированы в Конституции РФ таким образом, что эту функцию парламента реализовать не может. В результате по факту реализован иной концепт — концепт монопольной власти.

Статья 95

1. Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы.

2. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

3. Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

Комментарий к статье 95

Комментируемая статья предусматривает, что парламент России состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Бикамерализм — нормальная практика для федеративных государств (всего одно такое государство — Коморские острова — имеет однопалатный парламент). Подразумевается, что нижняя палата выражает интересы всего населения страны в целом, а верхняя — интересы субъектов Федерации.

Однако отечественная практика оказалась такова, что обе палаты парламента представляют в основном интересы некой узкой политической элиты, а не населения страны либо регионов; причем интересы и ценности этой элиты часто диаметрально расходятся с интересами и ценностями населения, регионов. Причины заключаются в установленном порядке выборов, в качестве и количестве полномочий и, главное, в отсутствии функции контроля в рамках механизмов «сдержек и противовесов» в отношении исполнительной власти. Названные процедуры и круг полномочий должны быть скорректированы.

В силу этого, в Конституции РФ необходимо указать на то, что Федеральное Собрание представляет весь российский народ. Подобное положение установлено в ряде зарубежных конституций: например, в Конституции ФРГ указано, что депутаты Бундестага «являются представителями всего народа».

Конституция РФ не предусматривает перечня полномочий Федерального Собрания. Каждая из палат имеет свой круг полномочий, заседают они отдельно и общих органов не имеют. Только для заслушивания посланий Президента РФ, Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств палаты собираются вместе (статья 100). Это ограничение снижает уровень политической субъектности парламента.

Федеральный конституционный закон о Федеральном Собрании отсутствует, деятельность палат парламента регулируется принятыми ими регламентами¹²⁸. Статус регламентов палат не определен, они регулируют широкий круг вопросов, которые по своему содержанию подлежат регулированию на уровне закона. Отсутствие такого закона объясняется, видимо, тем, что в Конституции РФ его принятие не предусмотрено.

Частью 2 комментируемой статьи закреплён принцип формирования состава Совета Федерации, в который входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. При этом число членов Совета Федерации напрямую не указывается, но косвенно определено: это число субъектов РФ, помноженное на два.

Относительно урегулирования порядка формирования Совета Федерации в Конституции РФ имеется ряд замечаний (см. комментарий к статье 96).

¹²⁸ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

Статья 96

1. Государственная Дума избирается сроком на пять лет.
2. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

Комментарий к статье 96

Комментируемая статья устанавливает срок, на который избирается Государственная Дума. Если ранее нижняя палата избиралась на четыре года, то в соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию РФ 30 декабря 2008 г., данный срок увеличился до пяти лет. В конституциях иностранных государств сроки деятельности парламентов варьируются в пределах 4–6 лет. Так, немецкий Бундестаг избирается на четыре года; на такой же срок избирается Союзное Собрание Швейцарии. Палата представителей Конгресса США переизбирается каждые два года; пять лет составляет срок работы Народной палаты Парламента Индии.

Об увеличении срока избрания Государственной Думы Президент РФ высказывался еще в 2008 г. в своем послании Федеральному Собранию РФ¹²⁹. Однако изменение срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы он считал не конституционной реформой, а корректировкой Конституции РФ; важными, но уточняющими поправками, не затрагивающими политическую и правовую сущность действующих институтов.

Увеличение срока полномочий Государственной Думы объяснялось также и тем, что для претворения в жизнь всех заявленных кандидатами в депутаты предвыборных обещаний необходимо более длительное время.

Если срок избрания нижней палаты парламента установлен Конституцией РФ, то срок работы Совета Федерации Конституцией не урегулирован. У Совета Федерации, как постоянно действующего органа, нет срока полномочий — срок полномочий имеет каждый член Совета Федерации.

Что касается порядка формирования Совета Федерации и порядка выборов депутатов Государственной Думы, то решение данного вопроса должно содержаться в федеральных законах, на которые часть вторая комментируемой статьи делает отсылку. В настоящее время в этой сфере отношений действуют федеральные законы от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹³⁰, от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹³¹.

Статьей 1 Закона № 113-ФЗ устанавливается, что членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. К кандидату в члены Совета Федерации также предъявляются следующие требования: он должен быть гражданином РФ и являться депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти

¹²⁹ Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. № 230.

¹³⁰ СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

¹³¹ СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

субъекта РФ или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта РФ, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

Требование быть депутатом законодательного органа субъекта или представительного органа муниципального образования для кандидата в члены Совета Федерации вступило в силу 1 января 2011 г.¹³² До этого времени жесткой привязки к региону (субъекту РФ), интересы которого представлял член Совета Федерации, не существовало. Поэтому зачастую члены Совета

Федерации представляли тот субъект РФ, в котором они не работали и поэтому не могли знать его специфику и круг интересов. Во избежание таких недоразумений необходимо закрепление в Конституции РФ основных принципов формирования обеих палат парламента РФ.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на срок его полномочий.

Следует отметить, что существует неопределенность в вопросе о природе представительства в Совете Федерации. В статье 1 Закона № 113-ФЗ речь идет о представительстве субъектов Федерации, однако далее по тексту оно сводится исключительно к представительству органов государственной власти субъектов РФ (статьи 2, 4). Расплывчатость в вопросе о том, кого представляют члены Совета Федерации и можно ли быть одновременно представителем и субъекта Федерации, и его органов государственной власти, требует своего преодоления¹³³.

При выборах депутатов Государственной Думы используется пропорциональная система выборов. Согласно Закону № 51-ФЗ депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы. Федеральный округ включает в себя всю территорию Российской Федерации (статьи 3–4). Это означает, что депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально голосам, поданным за списки кандидатов, если эти кандидаты преодолели процентный барьер.

Достоинствами пропорциональной избирательной системы принято считать примерно равное представительство политических сил в представительном (законодательном) органе и возможность меньшинства иметь своих представителей в парламенте. Что касается существенного недостатка, то это фактическая утрата связи депутатов с избирателями и с конкретными регионами, а также определенное искажение итогов голосования при распределении мандатов¹³⁴.

¹³² Федеральный закон от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 789.

¹³³ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

¹³⁴ Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (под ред. Н.И. Воробьева). Система ГАРАНТ, 2011.

Принято считать, что политические партии выступают главными коммуникаторами государства и общества. Но в России политические партии практически не выполняют функции представительства, группы интересов не институционализированы и действуют в рамках социальных сетей, создавая предпосылки для развития коррупции и различных неформальных практик.

Это серьезнейшая проблема отрыва партийно сформированного парламента от интересов избирателей. Представительская функция, таким образом, фактически аннулирована.

Политические партии должны участвовать в избирательном процессе наряду с другими объединениями граждан (объединениями пенсионеров (ветеранов войны и труда); объединениями женщин, молодежи, сельских жителей; религиозными и другими объединениями) и не иметь особых прав и преференций.

Все объединения граждан на равных должны участвовать в избирательных кампаниях и процессе формирования органов государственной власти и управления на разных уровнях и в равных условиях. Более того. Если партии действительно выражают интересы избирателей, то они должны проходить тест в виде баллотирования их членов в одномандатном округе по мажоритарной системе. А после прохождения в парламент партия из таких своих членов могла бы сформировать фракцию.

Для преодоления проблем, связанных с порядком формирования обеих палат российского парламента, необходимо: для нижней палаты — усиление представительного компонента, выражающееся в отходе от пропорциональной системы формирования в сторону мажоритарной и/или свободной выборки (по аналогии с выборкой присяжных заседателей) для усиления связи с избирателями; для верхней палаты — изменение порядка формирования в направлении отказа от назначаемости ее членов и видоизменения механизмов их избрания (прямое избрание их населением соответствующего региона), а также усиления связи ее членов с представляемыми ими регионами.

С учетом рассмотренного выше, в целях закрепления подлинного принципа народовластия необходимо изменение порядка формирования парламента России.

Так, выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации должно осуществляться гражданами и общественными объединениями.

Необходимо ввести кооптацию в выборные органы власти по принципу представительства социальных групп по определенной квоте. Партии должны быть лишены права избираться в парламент по партийным спискам, но иметь при этом право формировать после выборов партийные фракции из своих членов, прошедших в парламент.

Половину депутатов Государственной Думы целесообразно избирать всеобщим прямым тайным голосованием по территориальным округам, определяемым пропорционально проживающему в них населению. Половина же должна формироваться по спискам общественных объединений.

Кандидатами в депутаты Государственной Думы, баллотирующимися по территориальному округу, кандидатами в члены Совета Федерации в будущем должны стать граждане РФ, непрерывно проживавшие в соответствующем субъекте Федерации не менее 10 последних лет.

Указанные новеллы целесообразно отразить в тексте самой Конституции РФ, а не относить на уровень законодательства.

Кроме того, непосредственно в Конституции РФ следует закрепить статус и основы формирования и деятельности Центральной избирательной комиссии России как основного органа, обеспечивающего реализацию гарантий осуществления народовластия на федеральном уровне.

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.

Комментарий к статье 97

В комментируемой статье закреплены наиболее общие требования к депутатам нижней палаты российского парламента.

Требования, установленные Конституцией РФ, конкретизируются в Федеральном законе от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Гражданин должен достигнуть 21-летнего возраста ко дню голосования.

Согласно статье 5 указанного Закона не имеет права быть избранным депутатом гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹³⁵ утрата членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы гражданства РФ либо приобретение гражданства иностранного государства является одним из оснований досрочного прекращения полномочий.

Третье требование для избрания в качестве депутата — наличие активного избирательного права. Статья 32 Конституции РФ устанавливает, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Закон № 51-ФЗ конкретизирует данные положения.

Однако представляется не совсем верным закрепление данных требований на уровне федерального закона. Поскольку такие цензы весьма важны для того, чтобы интересы народа России в Государственной Думе не представляли, например, криминальные элементы (как это уже было в 1990-е гг.), требуется их непосредствен-

¹³⁵ СЗ РФ. № 2. Ст. 74.

ное закрепление в Конституции РФ. Причем лучше всего было бы предусмотреть не отдельные требования к кандидатам в депутаты, на должность Президента РФ и т. п., а закрепить общий перечень требований к кандидатам на выборные государственные должности (избирательные цензы), а также, возможно, расширить их перечень.

Общемировые тенденции уже свидетельствуют о движении в этом направлении: конституции иностранных государств вводят дополнительные требования к кандидатам. Так, Конституцией Люксембурга установлено, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, осужденные за преступления, лишенные права голоса по приговору суда за мелкие правонарушения, а также совершеннолетние, находящиеся под опекой. В Канаде кандидат должен обладать недвижимостью.

Представляется также неправильным лишение права голосования граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (статья 32 Конституции РФ). Данную норму необходимо скорректировать в пользу наделяния осужденных активным избирательным правом в целях их исправления и сохранения определенного уровня социализированности, облегчающей последующую социальную адаптацию.

Часть 3 статьи 97 предусматривает, что депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе, они не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Данное требование установлено в силу специфики деятельности депутата, заключающейся в осуществлении функций представительства народа. Нарушение предусмотренного Конституцией РФ запрета влечет прекращение полномочий в порядке, установленном федеральными законами.

Однако данное требование не распространяется, согласно Конституции РФ, на членов Совета Федерации. В силу этого до 2000 г. членами Совета Федерации были главы законодательного и исполнительного органа субъектов, и поэтому осуществление полномочий на постоянной основе не представлялось возможным.

Статья 98

1. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

2. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания.

Комментарий к статье 98

В комментируемой статье закреплены наиболее общие требования к неприкосновенности депутатов и членов Совета Федерации российского парламента. Такая форма закрепления института неприкосновенности парламентариев соответству-

ет общемировым тенденциям и является основой для формирования законодательства РФ в данной сфере отношений.

Наиболее полное отражение гарантии такого рода нашли в Федеральном законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Неприкосновенность члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, нашедшая отражение в Конституции РФ, федеральным законом распространяется также на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

Неприкосновенность депутатов и членов Совета Федерации не является абсолютной, она может быть ограничена федеральным законом в целях обеспечения безопасности других людей.

В Уголовно-процессуальном кодексе РФ содержится специальная глава, посвященная особенностям производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц (глава 52). Речь идет об установлении в уголовно-процессуальном законе особого порядка производства в отношении ряда категорий должностных лиц, включающего необходимость получения разрешений определенных инстанций на проведение в отношении этих лиц всех или некоторых процессуальных действий, в силу наличия у них служебного иммунитета¹³⁶.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений ряда статей Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»¹³⁷ установил, что неприкосновенность (парламентский иммунитет) — один из основных элементов статуса парламентария, важнейшая правовая гарантия его деятельности. По своему содержанию это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым — парламента, их самостоятельности и независимости.

По своей природе парламентский иммунитет предполагает наиболее полную защиту депутата при осуществлении им собственно депутатской деятельности (реализации депутатских полномочий, выполнении депутатских обязанностей). Его нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата. Если же в связи с такими действиями депутатом были допущены нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством, возбуждение уголовного дела, проведение дознания и предва-

¹³⁶ Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. Постатейный (под общ. ред. А.В. Смирнова). 4-е издание, дополненное и переработанное. Система ГАРАНТ, 2007.

¹³⁷ СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

рительного следствия, досудебное производство по административным правонарушениям могут иметь место только в случае лишения его неприкосновенности (пункт 3 Постановления).

Недостаточность регулирования института неприкосновенности привела к тому, что мандат депутата и члена Совета Федерации стал в России «лакомым куском» для представителей криминалитета и замешанных в «теневых» схемах представителей крупного бизнеса. В депутаты и члены Совета Федерации сегодня часто баллотировались не для того, чтобы представлять интересы народа или принимать участие в законотворческой деятельности, а для того, чтобы получить неприкосновенность от уголовного и иного преследования. Такая ситуация создает разветвленные коррупционные схемы, связанные с торговлей депутатскими мандатами (мандатами члена Совета Федерации). Это дискредитирует сам институт парламентаризма в России.

Очевидно, что нормы о неприкосновенности депутатов представительных органов требуют более детализированной регламентации на конституционном уровне.

Статья 99

1. Федеральное Собрание является постоянно действующим органом.
2. Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока.
3. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат.
4. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются.

Комментарий к статье 99

Данная статья отражает общемировые тенденции закрепления наиболее общих принципов работы палаты парламента. Указанные положения являются базовыми для целого ряда других норм Конституции, законов и иных законодательных актов РФ.

Конституционный Суд, рассматривая вопрос о толковании пункта «б» статьи 84, частей 1, 2 и 4 статьи 99 и части 1 статьи 109 Конституции РФ, в Постановлении от 11 ноября 1999 г. № 15-П¹³⁸ пояснил, что для того, чтобы гарантировать конституционный статус Федерального Собрания как постоянно действующего органа на Президента РФ возлагается обязанность одновременно с роспуском Государственной Думы (а в случае, предусмотренном статьей 111 Конституции РФ, также одновременно с назначением Председателя Правительства РФ) назначить и дату выборов, с тем чтобы вновь избранная Государственная Дума во всяком случае собралась не позднее, чем через четыре месяца с момента роспуска, как это предусмотрено частью 2 статьи 109 Конституции РФ).

Таким образом, момент роспуска Государственной Думы совпадает с назначением даты новых выборов, а все избирательные действия и созыв вновь избранной Государственной Думы на первое заседание должны быть осуществлены в указанные в данной конституционной норме сроки. В этих целях законодатель может

¹³⁸ СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5787.

установить также необходимые дополнительные требования, касающиеся сроков выборов и избирательных процедур. Президент Российской Федерации, в свою очередь, вправе созвать заседание вновь избранной Государственной Думы ранее, чем на тридцатый день после ее избрания.

Статус Федерального Собрания как постоянно действующего органа гарантируется, кроме того, невозможностью роспуска Совета Федерации, а также установленными статьей 109 Конституции РФ запретами на роспуск Государственной Думы — в течение года после ее избрания по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции РФ; с момента выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения и в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ. Государственная Дума не может быть распущена исполняющим обязанности Президента РФ.

Работа Государственной Думы носит сессионный характер: она собирается на весеннюю и осеннюю сессии. Порядок работы Совета Федерации Конституцией РФ регулируется лишь фрагментарно. Это связано с особенностями его формирования. Лишь в разделе втором Конституции РФ определено, что Совет Федерации на свое первое заседание собирается на тридцатый день после своего избрания. Первое заседание Совета Федерации открывает Президент РФ.

Часть четвертая комментируемой статьи предусматривает прекращение полномочий Государственной Думы прежнего созыва, момент которого связывается с моментом начала работы Государственной Думы.

Статья 100

1. Совет Федерации и Государственная Дума заседают отдельно.

2. Заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентом палаты, она вправе проводить закрытые заседания.

3. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.

Комментарий к статье 100

Комментируемая статья предусматривает раздельную работу палат Парламента, как и большинство конституций в зарубежных странах. Указанные положения являются базовыми для целого ряда других норм Конституции РФ, законов и иных законодательных актов. Однако раздельную работу палат при этом не следует абсолютизировать.

Порядок проведения заседаний Государственной Думы и Совета Федерации регулируется их регламентами.

Часть третья комментируемой статьи предусматривает случаи проведения совместных заседаний. Основаниями для их проведения являются заслушивание посланий Президента, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств. Порядок проведения таких заседаний не ре-

гламентируется. К тому же перечень случаев проведения совместного заседания палат должен быть расширен (см. комментарий к статье 95). Более того, их работу вполне может обеспечивать единый аппарат.

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.

Комментарий к статье 101

Комментируемая статья Конституции РФ посвящена внутренним вопросам организации и деятельности палат парламента. В ней предусматривается избрание председателей палат и их заместителей. При этом количество заместителей Конституцией РФ не ограничивается. Их количество, согласно регламентам палат, устанавливается самой палатой. На практике оно иногда становится нецелесообразно большим.

Конституцией РФ предусматривается образование в палатах парламента комитетов и комиссий (часть 2 комментируемой статьи). Однако Конституция РФ не определяет их количество, порядок образования, а также статус. Все эти вопросы опять же решаются на уровне регламентов палат¹³⁹, где определено, что комитеты являются постоянно действующими, а комиссии могут быть и временными. На членов палат также возлагается обязанность состоять в одном из комитетов. На практике комитетов и комиссий формируется столь большое количество, что не хватает депутатов для включения в их состав. Комитеты создаются не для работы по проблемным направлениям, а для получения должности председателя или его заместителя, для получения служебного кабинета, аппарата, служебного автомобиля. Функциональная кондиция Парламента при этом снижается.

Совет Федерации и Государственная Дума для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета образуют Счетную палату. Конституция РФ в части определения состава и порядка деятельности Счетной палаты делает от-

¹³⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

сылку к Федеральному закону от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹⁴⁰.

Однако право парламента на иную контрольную деятельность по отношению, например, к исполнительной власти отсутствует. Проведение парламентского расследования, парламентских слушаний, явка на которые представителей органов исполнительной власти должна быть обязательной, — не описаны. Это снижает возможности реализации разделения властей в рамках механизмов «сдержек и противовесов» ветвей власти.

Таким образом, в части регулирования вопросов принятия регламентов и регулирования внутреннего распорядка палат статья, на первый взгляд, отражает общемировые тенденции регулирования данного института. В мировой практике развитых парламентских демократий действительно существует традиция предоставления парламенту, его палатам значительной свободы при определении порядка своей работы. Однако в России, вследствие неразвитости парламентских механизмов, предоставление палатам парламента свободы в решении ключевых вопросов своей организации и законодательного процесса приводит к негативным результатам.

Во-первых, урегулированными исключительно Регламентом Государственной Думы оказались ключевые вопросы, касающиеся статуса депутатов и обеспечения их представительной роли. Регламентом закреплена норма о том, что, к примеру, вышедший из состава фракции депутат теряет свой мандат. Данная норма регулирует один из ключевых институтов современного российского парламентаризма (партийный мандат), и, по сути, наносит народному представительству непоправимый вред, подменяя его представительством партийным. После ряда безуспешных попыток принять аналогичную норму в рамках федерального закона она стала возможной в качестве регламентной нормы, что недопустимо.

Во-вторых, аналогичная ситуация сложилась в законотворческой сфере. Ключевые вопросы процедуры принятия федеральных законов сейчас регулируются исключительно нормами Регламента Государственной Думы, что ведет подчас к неудовлетворительному порядку принятия законов и к их низкому качеству — например, принятие законопроекта сразу в нескольких чтениях, ненаправление субъектам РФ законопроектов по предметам совместного ведения и пр.

Целесообразно ключевые вопросы функционирования российского парламента (статус депутатов, их полномочия, работа фракций, основы законодательного процесса и т. п.) урегулировать именно в Конституции РФ и принятом на ее основе специальном федеральном конституционном законе. Это касается в том числе согласования содержания законопроектов по вопросам из сферы совместного ведения с законодательными органами субъектов РФ, предложения по которому содержатся в проекте федерального закона «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁴¹.

¹⁴⁰ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

¹⁴¹ Пакет законодательной инициативы по проблеме взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти. М.: Научный эксперт, 2010.

Статья 102

1. К ведению Совета Федерации относятся:

- а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- д) назначение выборов Президента Российской Федерации;
- е) отрешение Президента Российской Федерации от должности;
- ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
- з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;
- и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

2. Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации.

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

Комментарий к статье 102

Комментируемая статья определяет сферу исключительного ведения верхней палаты Парламента России. Перечень предметов ведения Совета Федерации, перечисленный в статье, не является исчерпывающим. К ним также относятся вопросы, содержащиеся в других статьях Конституции РФ (например, одобрение федеральных законов — статья 105).

Часть вопросов ведения Совета Федерации связана с формированием органов государственной власти: назначение на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ; назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

К полномочиям Совета Федерации также относятся утверждение указов Президента РФ о введении военного положения, чрезвычайного положения, решение о возможности применения Вооруженных Сил РФ за пределами РФ, назначение выборов Президента РФ, отрешение Президента РФ от должности. Перечень указанных вопросов нуждается в корректировке; но это во многом зависит от порядка формирования верхней палаты и новой концепции ее функционирования, если будут реализовываться решения, предложенные в данном комментарии применительно к парламенту.

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 от решения 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.

Комментарий к статье 103

Комментируемая статья регулирует сферу исключительного ведения нижней палаты парламента России. Перечень указанных в статье предметов ведения нуждается в корректировке — это во многом зависит от порядка формирования нижней палаты и новой концепции ее функционирования, если будут реализовываться решения, предложенные в данном комментарии применительно к парламенту.

Часть полномочий Государственной Думы касается Правительства РФ. Она дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, решает вопрос о доверии Правительству РФ, заслушивает ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Согласно своему регламенту Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре (статья 144). Решение Государственной Думы о даче согласия на назначение Председателя Правительства РФ принимается по усмотрению Государственной Думы тайным голосованием путем подачи бюллетеней или с использованием электронной системы подсчета голосов либо открытым голосованием, если большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы такое решение будет принято (статья 146).

В соответствии с Конституцией РФ Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству РФ. Регламент детально регулирует порядок его выра-

жения. Мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству РФ может вносить группа численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы. Государственная Дума рассматривает вопрос о выражении недоверия Правительству РФ в недельный срок после его внесения (статья 149).

Регламентом регулируется и порядок заслушивания ежегодных отчетов Правительства РФ. При рассмотрении отчета Государственная Дума на своем заседании заслушивает Председателя Правительства РФ. По итогам рассмотрения отчета Государственная Дума выносит постановление (статья 154.1, 154.3).

Этот комплекс вопросов показывает асимметрию полномочий парламента и Президента РФ в отношении Правительства РФ и должен быть скорректирован.

При использовании для голосования электронной системы допускается передача депутатом Государственной Думы своего голоса другому депутату Государственной Думы в связи с отсутствием на заседании Государственной Думы по уважительным причинам (статья 85). В соответствии с данной нормой у депутатов появилась возможность не посещать заседания Государственной Думы. Поэтому целесообразно в Конституции РФ предусмотреть возможность только личного голосования и запретить передавать свой голос другому депутату.

К тому же неучастие в заседаниях Государственной Думы не влечет для депутатов наступления ответственности. В конституциях некоторых зарубежных стран устанавливается ответственность в виде досрочного прекращения полномочий депутата. Так, согласно Конституции Грузии полномочия члена парламента досрочно прекращаются, если член парламента по неуважительной причине не участвовал в работе парламента более четырех месяцев. В соответствии с Конституцией Португалии утрачивают свой мандат депутаты, которые не принимают участия в работе Ассамблеи или превысили допустимое число непосещений, установленное регламентом.

К тому же, в Конституции РФ отсутствует институт отзыва депутата избирателями. Впервые отзыв депутата в России был введен декретом ВЦИК от 21 ноября 1917 г. «О праве отзыва депутата». В настоящее время отзыв депутатов на федеральном уровне не предусмотрен, однако это не запрещает устанавливать его на уровне субъекта РФ. В ряде субъектов РФ предусмотрен отзыв депутатов законодательных органов государственной власти, должностных лиц местного самоуправления. Так, например, в Краснодарском крае действует закон от 5 августа 1998 г. № 138-КЗ «О порядке отзыва депутата Законодательного Собрания Краснодарского края».

Для реализации института отзыва депутата (как ответственности депутата перед избирателями) необходимо предусмотреть в Конституции РФ и институт «наказа» избирателей депутату.

Статья 104

1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации,

Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

2. Законопроекты вносятся в Государственную Думу.

3. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Комментарий к статье 104

Данная статья посвящена регулированию вопросов реализации права законодательной инициативы. Круг субъектов права законодательной инициативы в Конституции РФ оказался ограничен.

Представляется, что закрепленные в статье ограничения в целом обоснованны. Резкое расширение числа субъектов законодательной инициативы может привести к коллапсу работы законодательных органов. Однако нецелесообразно вовсе оставлять без права законодательной инициативы граждан РФ и их объединения, органы прокуратуры. В Конституции РФ необходимо расширить перечень субъектов права законодательной инициативы, предоставив такое право группам граждан, общественным объединениям, а также Генеральной прокуратуре РФ по вопросам ее ведения.

В зарубежных государствах предусматривается, что: право законодательной инициативы имеют только члены парламента (США, Великобритания); данное право может предоставляться гражданами (Австрия, Италия). Например, Конституция Австрии предусматривает, что каждое предложение, поступившее от ста тысяч граждан, обладающих правом голоса, или от одной шестой части граждан трех земель, обладающих правом голоса (народная инициатива), должно быть передано Центральной избирательной комиссией на обсуждение Национального совета. По Конституции Италии народ осуществляет законодательную инициативу путем внесения законопроекта от имени не менее чем пятидесяти тысяч избирателей.

Порядок подачи Правительством РФ заключения на определенные категории законопроектов, а также порядок его учета в законотворческом процессе нуждаются в конституционной конкретизации. Сегодня эта процедура такова, что позволяет в массовом порядке отсеивать еще до голосования и даже обсуждения «неудобные» определенной части депутатов Государственной Думы законопроекты. Необходимо определить статус таких заключений как обязательных к рассмотрению в законотворческой процедуре, но не являющихся заградительными (как они квалифицируются в действующей практике).

В соответствии с Регламентом Государственной Думы, если в материалах к зарегистрированному законопроекту отсутствует заключение Правительства РФ, соответствие законопроекта требованиям статьи 104 Конституции РФ профильный комитет определяет с учетом мнения Правового управления Аппарата Государственной Думы. Это момент манипуляции и фильтрации. Он должен быть исключен из Конституции РФ.

Согласно статье 36 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁴² Правительство РФ может направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах. Официальные отзывы Правительства РФ подлежат обязательному оглашению или распространению при рассмотрении федеральных законов и законопроектов на заседаниях Совета Федерации или Государственной Думы.

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.

Комментарий к статье 105

Комментируемая статья регулирует законодательный процесс и порядок взаимодействия палат Парламента в законодательном процессе.

Детально законодательный процесс регулируется регламентами Государственной Думы и Совета Федерации¹⁴³.

В случае если Совет Федерации отклоняет принятый Государственной Думой федеральный закон, обе палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон вновь рассматривается Государственной Думой. 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.

В процедуре, описанной комментируемой статьей, имеются определенные изъяны. Нижняя палата имеет приоритет в законодательном процессе: она принимает федеральные законы. Верхняя палата может только утвердить или не утвердить

¹⁴² СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹⁴³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

законопроект, принятый нижней палатой. Причем Совет Федерации имеет право отлагательного вето, преодолеваемого Государственной Думой квалифицированным большинством голосов. Представляется, что в сфере совместного ведения целесообразно предоставить верхней палате право корректировать текст такого законопроекта в целях более полного учета интересов субъектов РФ. Отдельные элементы такого порядка взаимодействия палат парламента имеют место в ФРГ, где Бундесрат имеет возможность рассматривать законопроекты из сферы совместного ведения в качестве нижней палаты парламента.

В Конституции РФ необходимо предусмотреть, что все законы, принятые Государственной Думой, должны быть рассмотрены Советом Федерации, т. к. верхняя палата парламента призвана осуществлять фильтрацию законов, принятых нижней палатой.

Также необходимо более четко прописать этапы законотворческого процесса. Конституционный Суд РФ 22 апреля 1996 г. вынес Постановление № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации»¹⁴⁴, где постановил, что понятием «принятый федеральный закон» охватываются законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с частями 1, 2, 3 и 4 статьи 105 Конституции РФ; законы, повторно принятые Государственной Думой в предусмотренном частью 5 статьи 105 Конституции РФ случае; а также законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с частью 3 статьи 107 Конституции РФ. Таким образом, закон будет считаться принятым как по итогам всего законодательного процесса (принят парламентом и подписан Президентом РФ), так и по итогам рассмотрения только в Государственной Думе. Необходимо устранить подобные разночтения и указать, что закон является принятым только по итогам прохождения всех стадий законотворческого процесса.

Статья 106

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

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

Комментарий к статье 106

В комментируемой статье содержатся нормы, регламентирующие обязательность рассмотрения Советом Федерации законов определенной категории. Данное положение означает, что Совет Федерации обязательно должен рассмотреть законы по наиболее важным, предусмотренным Конституцией РФ вопросам. Однако

¹⁴⁴ СЗ РФ. 1996. № 8. Ст. 2253.

даже по ним Государственная Дума может преодолеть «вето» Совета Федерации. Для этого при повторном голосовании за федеральный закон должно проголосовать не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Таким образом, статья содержит положения, в определенной мере снижающие законотворческую активность верхней палаты парламента. Как представляется, это является излишним. Верхняя палата должна рассматривать все законы, принятые нижней палатой.

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.

Комментарий к статье 107

Комментируемая статья регламентирует участие Президента РФ в законодательном процессе, а также порядок преодоления его вето. Статья отражает общемировые тенденции закрепления процедуры подписания и обнародования федеральных законов. Целесообразно, чтобы указанные положения стали базовыми для целого ряда других конституционных норм, в первую очередь — федерального закона о правовых актах в РФ¹⁴⁵.

В качестве решения вопроса о том, какой из палат федеральный закон направляется Президенту РФ, Конституционным Судом РФ в Постановлении «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» от 22 апреля 1996 г. № 10-П¹⁴⁶ было установлено, что это обязанность Совета Федерации, включая случай, когда последний не рассмотрел федеральный закон в четырнадцатидневный срок. Однако обязанность направить федеральный закон Президенту РФ в определенном случае лежит на Государственной Думе, если за отклоненный Советом Федерации федеральный закон проголосует не менее двух третей от общего числа депутатов.

Также Конституционный Суд РФ разъяснил, что означает «отклонение федерального закона» Президентом РФ, предусмотренное частью 3 статьи 107 Конституции РФ. Суд пришел к выводу, что отклонение означает принятое в течение четырнадцати дней с момента получения закона решение Президента РФ об

¹⁴⁵ Пакет законодательной инициативы по организации национальной системы правовых актов в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2010.

¹⁴⁶ СЗ РФ. 1996. № 8. Ст. 2253.

отказе в его подписании (вето) с указанием мотивов такого отказа. Не является отклонением федерального закона в смысле части 3 статьи 107 Конституции РФ возвращение Президентом РФ федерального закона в соответствующую палату Федерального Собрания, возможное только в случае нарушения палатой установленных Конституцией РФ требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур.

На Президенте РФ также лежит обязанность направить федеральный закон для опубликования (обнародования). Порядок опубликования регулируется Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»¹⁴⁷. Федеральные конституционные и федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ. По общему правилу федеральные конституционные законы, федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

Статья 108

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

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

Комментарий к статье 108

Комментируемая статья определяет порядок принятия федеральных конституционных законов, предмет регулирования которых установлен Конституцией РФ.

Данная статья нуждается в изменении. Так, норма о том, что «федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации», может быть истолкована по-разному, а механизм обеспечения соответствия федеральных законов федеральным конституционным законам на сегодняшний день отсутствует. В связи с этим желательно расширение перечня федеральных конституционных законов с включением в него значительного числа законов, регулирующих наиболее важные сферы общественных отношений, в том числе придание кодексам статуса федеральных конституционных законов.

В настоящее время приняты практически все федеральные конституционные законы по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Это законы об Уполномоченном по правам человека, о Конституционном Суде РФ, о военном положении, о референдуме и др. Непринятым остается только федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании РФ.

¹⁴⁷ СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

Следует указать на то, что в Конституции РФ отсутствует глава о правовой системе РФ, которая устанавливала бы общий порядок принятия и опубликования нормативных правовых актов Российской Федерации, а не только двух разновидностей законов, а также позволяла бы разрешать возникающие коллизии между различными видами нормативных правовых актов и устанавливала бы соотношение российской правовой системы с международными договорами, в которых участвует Российская Федерация. Все это необходимо для обеспечения целостности правовой системы РФ. Охват правового регулирования федеральными конституционными законами также необходимо более подробно урегулировать в тексте Конституции РФ, а также в федеральном законе о правовых актах в РФ.

Статья 109

1. Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации.

2. В случае роспуска Государственной Думы Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

3. Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции Российской Федерации, в течение года после ее избрания.

4. Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации.

5. Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

Комментарий к статье 109

Комментируемая статья регламентирует порядок роспуска Государственной Думы Президентом РФ и случаи, когда данный орган не может быть им распущен. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. № 15-П «По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации»¹⁴⁸ указывается, что роспуск Государственной Думы как конституционно-правовой способ разрешения возможных конфликтов между Президентом РФ и Государственной Думой при формировании Правительства РФ, а также между Государственной Думой и Правительством РФ при выражении ею недоверия Правительству РФ или отказе последнему в доверии преследует конституционную цель обеспечить своевременное формирование Правительства РФ или, соответственно, продолжение функционирования Правительства РФ, поддерживаемого Президентом РФ вопреки недоверию, выраженному Правительству РФ Государственной Думой. Таким образом, Конституционный Суд РФ сформулировал следующую правовую позицию относительно роспуска Государственной

¹⁴⁸ СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5787.

Думы: роспуск Государственной Думы Президентом РФ означает прекращение, начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Государственной Думой предусмотренных Конституцией РФ полномочий по принятию законов, а также ее иных конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается осуществление указанных полномочий Государственной Думой Президентом РФ, Советом Федерации, другими органами государственной власти.

В соответствии со статьей 80 Конституции РФ в обязанности Президента РФ входит обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Вместе с тем на Президента РФ налагается обязанность назначить выборы с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска Государственной Думы предыдущего состава. Данное правило установлено в связи с тем, что в соответствии с частью 1 статьи 99 Конституции РФ Федеральное Собрание является постоянно действующим органом. Если Президент РФ не назначает выборы Государственной Думы, то их назначает Центральная избирательная комиссия.

Конституцией РФ установлены случаи, когда Государственная Дума не может быть распущена: с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения; а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Аналогичные положения можно найти в конституциях зарубежных стран. Однако зрелый парламентаризм накладывает на действия главы государства определенные ограничения в вопросе роспуска парламента. В российской модели неустоявшегося парламентаризма Президент РФ практически не ограничен в своих полномочиях по роспуску Государственной Думы. Таковые полномочия он может использовать и как инструмент политического давления на нее, и как обеспечительную меру, и как суррогат мер ответственности, причем приведенные в статье основания нероспуска недостаточно ограничивают главу государства в использовании своих полномочий.

Представляется целесообразным пересмотреть модель взаимоотношений на уровне Президент — Государственная Дума — Правительство в целях более сбалансированного подхода к системе сдержек и противовесов на уровне высших органов власти государства. При этом желательно ориентироваться не на опыт так называемых «парламентских государств» (Великобритания, Италия и др.) и не на довольно спорный опыт так называемых «смешанных республик» (Франция), а на опыт президентских республик (например, США), где высшие органы законодательной и исполнительной власти «разведены» по порядку формирования и по кругу своих полномочий, и поэтому могут вмешиваться в деятельность друг друга в ограниченном перечне случаев.

Конституцией РФ не предусмотрены нормы об ответственности Совета Федерации. Целесообразным является установление конституционной ответственности для обеих палат парламента в виде роспуска за грубое либо систематическое нарушение Конституции РФ. При этом вопрос о наличии признаков нарушения Конституции РФ палатами парламента мог бы решаться Конституционным Судом РФ.

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 Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент

Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

4. Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

5. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.

Комментарий к главе 6

1. Назначение и роль главы. Сравнительный анализ

Комментируемая глава включает всего 8 статей (статьи 110–117), определяющих правовой статус и основные полномочия Правительства РФ. Более полномочия Правительства РФ закреплены в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁴⁹, дополняющем и развивающем отдельные положения комментируемых статей.

Статья 110 определяет место Правительства РФ в системе разделения властей и указывает на состав данного коллегиального органа.

Статья 111 определяет порядок назначения Председателя Правительства РФ.

Статья 112 определяет порядок формирования состава Правительства РФ.

Статья 113 в общем виде закрепляет полномочия Председателя Правительства РФ по руководству Правительством РФ.

Статья 114 в общем виде закрепляет полномочия Правительства РФ.

Статья 115 определяет полномочия Правительства РФ по принятию нормативных правовых актов и указывает их место в системе нормативных правовых актов РФ.

Статья 116 устанавливает ординарный порядок смены Правительства РФ (выборы нового Президента РФ).

Статья 117 устанавливает случаи внеочередного роспуска Правительства РФ и порядок его осуществления.

2. Как глава решает свои задачи.

Вопрос о статусе Правительства РФ, наряду с вопросом о статусе Президента РФ, являлся одним из ключевых при подготовке Конституции РФ.

В мировой практике обычно выделяют две основные модели организации работы исполнительной власти: монистическая и дуалистическая¹⁵⁰. Монистическая модель предполагает возложение исполнительной функции на единоличный орган власти — президента либо монарха (США, Бразилия, Мексика и др.). Вторая модель разделяет отдельные функции исполнительной власти между несколькими лицами и исполнительными органами. Наряду с главой государства (президент, монарх) функционирует и коллегиальный орган — правительство (кабинет министров).

¹⁴⁹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹⁵⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

Модель, закрепленная в действующей Конституции, довольно своеобразна. С одной стороны, Президент РФ не входит в систему органов исполнительной власти, с другой — фактически возглавляет ее, поскольку отдельными положениями четвертой главы он наделяется широкими полномочиями в сфере исполнительной власти. Это решение вопросов системы и структуры федеральных органов исполнительной власти — пункт «б» статьи 83, часть 1 статьи 112; контроль деятельности Правительства РФ — ст. 117; ряд других норм. В этой связи, при сильной фигуре Президента РФ Правительство РФ во многом можно рассматривать как «техническое правительство», при сильной же фигуре Председателя Правительства РФ возможны конфликты и противоречия в действиях Президента РФ и Правительства РФ.

Данная модель несет в себе потенциальные угрозы не только по линии взаимодействия Президент РФ — Правительство РФ, но и в части взаимоотношений Президент РФ и «силовые» министерства — Председатель Правительства РФ и остальная часть министерств. Конституция РФ прямо не закрепляет возможность такого противостояния, но оно проистекает из системного толкования статьи 83 и шестой главы Конституции РФ. Согласно статье 83 в компетенции Президента находятся:

«ж) формирование и руководство Советом Безопасности Российской Федерации;

з) утверждение военной доктрины Российской Федерации;

л) назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил Российской Федерации;

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

Действующая практика пошла по пути дальнейшего углубления такого разделения — в составе Правительства РФ выделяются два блока министерств, служб и агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ и руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

Таким образом, в составе Правительства РФ есть целый ряд федеральных органов исполнительной власти (Министерство внутренних дел РФ, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел РФ, Министерство обороны РФ, Министерство юстиции РФ и соответствующие федеральные службы и агентства), руководство которыми напрямую осуществляет Президент РФ.

Правительство РФ вследствие этого лишь номинально и только в случае нормальной ситуации в стране выступает как единый коллегиальный орган. Практически же внутри данного органа нет единства, поэтому в кризисной ситуации данная проблема может усугубиться.

В части 1 статьи 110 устанавливается, что исполнительную власть в РФ осуществляет Правительство РФ. Вместе с тем, если рассматривать данную статью системно и совместно с положениями статьи 10 и 11 Конституции РФ, то остается неясным, кто конкретно возглавляет исполнительную власть в России. Статья 10 гласит, что государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения

на законодательную, исполнительную и судебную; часть 1 статьи 11 закрепляет, что государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды РФ. Вопрос о центре принятия решений в исполнительной ветви власти Конституция РФ оставляет открытым, параллельно устанавливая полномочия Президента по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства и полномочия Правительства лишь по обеспечению отдельных направлений государственной политики.

Часть 2 статьи 110 закрепляет принцип формирования состава Правительства РФ, в соответствии с которым в него входят, в том числе, федеральные министры. Такая формулировка не ограничивает формирование Правительства РФ только из числа руководителей министерств, а допускает вхождение в него должностных лиц, приравненных по статусу к федеральному министру, так называемых «министров без портфеля».

На практике уже вводились должности — министра РФ, курирующего дела ведущих индустриальных государств и связи с представителями лидеров стран, входящих в группу «Большой восьмерки» (1999 г.); министра РФ, координирующего деятельность федеральных органов исполнительной власти по социально-экономическому развитию Чеченской Республики (2000 г.); министра РФ, координирующего деятельность федеральных органов исполнительной власти по реализации национальной политики (2001 г.). В 2005 г. была учреждена должность первого заместителя Председателя Правительства РФ, координирующего работу федеральных органов исполнительной власти по реализации приоритетных национальных проектов, в 2006 г. — первого заместителя Председателя Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ — министра РФ, в 2010 г. — заместителя Председателя Правительства РФ — полномочного представителя Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе.

Представляется, что данное явление (ситуативные министры, координирующие решения приоритетных проблем) должно быть представлено в Конституции РФ, в том числе и посредством введения региональных министров — представителей объединенных социально-экономическими особенностями крупных регионов, реализующих принцип федерализма на федеральном уровне исполнительной власти, а не только законодательной.

Часть 2 статьи 110 также интересна и с той точки зрения, что в состав Правительства РФ автоматически включены по должности руководители только одного вида федеральных органов исполнительной власти — руководители министерств. Руководители иных федеральных органов исполнительной власти (руководители федеральных служб и федеральных агентств¹⁵¹, ранее — государственных комитетов РФ, федеральных комиссий России, федеральных служб России, российских агентств, федеральных надзоров России¹⁵²) могут присутствовать на заседаниях Правительства РФ.

¹⁵¹ Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

¹⁵² Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» (Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 признан утратившим силу) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081.

В практике ряда зарубежных стран для лиц, занимающих государственных должности высшего уровня, установлено разделение на «политический» (сменяются вместе с лидером страны и отвечают в основном за общеполитический курс управляемого органа) и «управленческий» (несменяемые профессиональные государственные служащие) уровни¹⁵³. Конституция РФ и российская политическая практика не закрепляют данный принцип, однако, представляется, что будущее приведет к реализации именно такого варианта¹⁵⁴. Политический уровень должны представлять руководители тех органов, которые в совокупности олицетворяют основные направления соответствующей политики: это Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры. Руководители иных федеральных органов исполнительной власти (служб и агентств) составят стабильный управленческий уровень должностей, высокопрофессиональный и несменяемый со сменой политического руководства. Обновляемость и преемственность представляют собой важнейший механизм обновления и совершенствования, гарантий против монополизации высшей политической власти страны и идейной коррупции.

Статья 111 посвящена порядку назначения Председателя Правительства РФ. Кандидатуры на эту должность предлагаются Президентом РФ (иные органы государственной власти не вправе выдвигать собственных кандидатов на данный пост) и выносятся на рассмотрение Государственной Думы. Такое положение Конституции РФ, с одной стороны, отражает особенности формирования Правительства РФ в президентской республике, с другой — указывает на опосредованный учет политического (партийного) многообразия российского общества через партийный состав парламента. Совет Федерации не участвует в данном процессе.

Таким образом, из процедуры назначения Председателя Правительства РФ полностью исключен региональный элемент, что представляется не вполне правильным для федеративного государства. В условиях, когда представительство российского народа в высших органах государственной власти осуществляется в том числе по региональному принципу и с учетом территориальных особенностей, высший орган исполнительной власти, входящий в соответствии со статьей 77 Конституции РФ в единую систему исполнительной власти в РФ, формируется, по сути, с ориентацией на основные политические силы, и не основан на необходимости проводить дифференцированную региональную политику.

В связи с этим, целесообразным представляется участие в процедуре назначения Председателя Правительства РФ верхней палаты парламента — Совета Федерации. Данная практика не является широко распространенной в зарубежных странах: в президентско-парламентарных республиках при назначении главы правительства, как правило, учитывается только партийный состав парламента¹⁵⁵, но

¹⁵³ Сулакишин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. В 2 т. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008. С. 350.

¹⁵⁴ Краснов М.А. К оценке первого этапа административной реформы // Реформы и право / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2006.

¹⁵⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

в условиях обширной территории с разными социально-экономическими условиями в России данное предложение выглядит вполне обоснованным.

Часть 4 статьи 111 оставила неразрешенным вопрос о том, должны ли на рассмотрение Государственной Думы представляться каждый раз новые кандидатуры Председателя Правительства РФ, либо Президент РФ может все три раза выдвигать одно и то же лицо в качестве кандидата.

Определение условий и порядка назначения Председателя Правительства РФ необходимо в первую очередь для того, чтобы не допустить затягивания данной процедуры и препятствования (вплоть до блокирования) деятельности Правительства РФ, являющегося одним из важнейших институциональных элементов в РФ.

В своем Постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации»¹⁵⁶ Конституционный Суд РФ решил, что Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. После трехкратного отклонения представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ — независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды — Государственная Дума подлежит роспуску.

Анализ комментируемой статьи и других статей о полномочиях Президента РФ в сфере исполнительной власти показывает, что выбор представляемой кандидатуры Председателя Правительства РФ является ничем не ограниченным правом Президента РФ, позволяющим главе государства самому определять конкретный вариант его реализации: вносить предложение об одном и том же кандидате дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Государственная Дума участвует в процедуре назначения Председателя Правительства РФ только в форме дачи согласия или отказа в согласии на назначение предложенной кандидатуры. При этом из Конституции РФ прямо не вытекает возможность более активного участия нижней палаты парламента в данной процедуре — проведение предварительных консультаций с партиями, представленными в Государственной Думе, статус таких консультаций для принятия окончательного решения о выносимой на рассмотрение кандидатуре. Это подразумеваемые процедуры, которые могут и не реализоваться на практике.

Следует отметить, что официальное толкование Конституционного Суда РФ данной нормы не было поддержано всеми рассматривавшими дело судьями. Особое мнение судей Конституционного Суда РФ Н.В. Витрука, В.О. Лучина и В.И. Олейника содержит следующую трактовку: Президент РФ должен представлять каждый раз новую кандидатуру на пост Председателя Правительства РФ при ее отклонении Государственной Думой.

При представлении Президентом РФ одной и той же кандидатуры дважды, а тем более трижды, на что указывал и представитель Государственной Думы в судебном заседании Конституционного Суда РФ, Государственная Дума лишается права самостоятельного выбора, что гарантировано ей статьями 10 и 111 Конституции РФ, и, следовательно, она просто проводит волю главы государства. Постановление Госу-

¹⁵⁶ СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

дарственной Думы по вопросу, относящемуся в соответствии с Конституцией РФ к ее компетенции (пункт «а» части 1 статьи 103), об отклонении кандидатуры обязательно в том числе и для Президента РФ. Это постановление связывает главу государства тем, что отклоненная кандидатура не может представляться повторно. В ином случае постановление Государственной Думы об отклонении кандидатуры теряет какой-либо юридический смысл. Общее правило исключает игнорирование Президентом РФ уже выраженной позиции об отклонении конкретной кандидатуры. Правоприменительный акт обязателен для всех, пока он не отменен в установленном порядке.

Если Президент РФ все-таки вновь вносит отклоненную кандидатуру, Государственная Дума вправе после дополнительно проведенных переговоров и взаимного согласования позиций, учитывая и уважая мнение Президента РФ, принять его повторное обращение к своему рассмотрению, отменив собственное предыдущее постановление. Новым голосованием Государственная Дума вправе подтвердить свое прежнее решение либо, согласившись с аргументами Президента РФ и приняв во внимание новые обстоятельства, утвердить отклоненную ранее кандидатуру.

В противном случае возникает противоречивая конституционная ситуация. Несогласие Государственной Думы с предлагаемыми кандидатурами пресекается ее роспуском, а Президент РФ может навязывать свою волю, не опасаясь неблагоприятных для себя последствий. Также можно говорить о том, что данное положение нарушает требование принципа «никто не может быть судьей в собственном деле» (*nemo iudex in propria causa*)¹⁵⁷. В такой ситуации сложно говорить о наличии механизма сдержек и противовесов в системе государственной власти РФ. Только представление разных кандидатур на должность Председателя Правительства РФ, согласованных с другими конституционными субъектами, может служить оправданием такой конституционной санкции, как роспуск Государственной Думы.

Ни статья 112 Конституции РФ, ни другие статьи шестой главы не предусматривают требований к кандидатам в члены Правительства РФ (на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров). Федеральный конституционный закон о Правительстве РФ только рамочно устанавливает основные требования к кандидатам и запрещает членам Правительства РФ совмещать данную должность с выборной должностью представительного органа власти, другой должностью в органах государственной власти и органах местного самоуправления, заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности и др.

Во многих зарубежных странах конституции предъявляют требования к гражданству (Мексика, Швеция), возрасту (Бразилия, Мексика, Норвегия), сроку пребывания в должности члена правительства (Китай), вероисповеданию (Норвегия, Швеция) и др.¹⁵⁸ Конституция РФ полностью исключает данный вопрос из сферы своего регулирования.

¹⁵⁷ Четвернин В.А. Введение в курс общей теории права и государства. Учебное пособие. М.: Институт государства и права РАН, 2003.

¹⁵⁸ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

Конституция РФ не акцентирует внимание и на фигуре главы Правительства РФ. Статья 113 указывает лишь на роль Председателя Правительства РФ в структуре высшего исполнительного органа, на его организационные¹⁵⁹ и планирующие функции, напрямую не закрепляя его в качестве главы Правительства РФ.

Статья 113 также указывает, что основные направления деятельности Правительства РФ определяются в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ. Но в качестве ориентиров не упомянуты послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ и бюджетные послания, которые по сути конституционных положений нормативными правовыми, а, следовательно, и общеобязательными не являются.

Статья 115 Конституции РФ не проводит различий между такими видами актов Правительства РФ, как постановление и распоряжение. Нормативные правовые акты, как правило, принимаются в форме постановлений, а индивидуальные правовые акты и решения по оперативным и другим текущим вопросам обычно принимаются в форме распоряжений, но сама Конституция РФ не дает каких-либо указаний на этот счет.

Статья 115 также содержит перечень оснований, по которым акты Правительства РФ могут быть отменены Президентом РФ. Такие контрольные полномочия Президента РФ весьма условно можно вывести из его статуса гаранта Конституции РФ, прав и свобод личности. На практике акты органов исполнительной власти могут быть отменены тремя субъектами: судом, самим издавшим акт органом и вышестоящим органом. Так как Президент РФ не является судьей, формально не входит в состав Правительства РФ и не олицетворяет его в целом, то можно сделать вывод, что по отношению к Правительству РФ он, по сути, является именно вышестоящим органом, о чем уже говорилось выше в комментариях к статье 110. Причем в таком случае Президент РФ может воспользоваться своим правомочием и отменить акт Правительства не только на основании противоречия актам более высокой юридической силы, но и как вышестоящий орган — по соображениям практической целесообразности (что и составляет одно из основных существенных отличий судебной процедуры отмены акта от административной).

Статьи 116 и 117 Конституции РФ регламентируют вопросы отставки Правительства РФ и сложения с себя полномочий Правительством РФ.

Сложение Правительством РФ своих полномочий перед вновь избранным Президентом РФ также подтверждает сделанный применительно к статье 110 вывод о политическом характере должностей членов Правительства РФ. Период работы Правительства РФ зависит от сроков полномочий Президента РФ, и вновь избранный Президент РФ вправе формировать новое Правительство РФ по своему собственному усмотрению, он не связан никакими обязательствами перед лицами, ранее занимавшими эту должность.

В отношении отставки Правительства РФ следует отметить то, что отставка Председателя Правительства РФ без формальной отставки Правительства РФ в полном составе Конституцией РФ не предусмотрена. Конституции ряда зарубежных

¹⁵⁹ Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

стран предусматривают не только коллективную ответственность правительства за проводимую политику, но и индивидуальную ответственность каждого министра за состояние дел в конкретной сфере государственной политики. Конституция РФ такие положения содержит только в отношении воли Президента: в соответствии с пунктом «в» статьи 83 Конституции РФ он назначает на должность и освобождает от должности членов Правительства РФ. Государственная Дума не может поставить вопрос о недоверии конкретному министру и вынуждена голосовать о доверии Правительству РФ в целом, что осуществить гораздо сложнее, так как правительство, не устраивающее парламентариев полностью, на практике встречается реже, чем отдельный министр, проваливший свое направление государственной политики.

Таким образом, члены Правительства РФ несут свою ответственность не перед парламентом и даже не перед Председателем Правительства РФ (формальным главой Правительства РФ), а перед Президентом РФ, что еще раз подчеркивает его фактическое положение в качестве реального главы исполнительной власти.

Решение об отставке Правительства РФ принимается только Президентом РФ. Выраженное Государственной Думой недоверие Правительству РФ не влечет его автоматической отставки. Более того, если Государственная Дума откажет Правительству РФ в доверии, то Президент РФ должен принять решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. Здесь также наблюдается перекоп в смысле неоправданного ослабления позиций парламента.

Часть 3 статьи 117 не устанавливает никакого срока для принятия решения Президентом РФ после повторного выражения недоверия Правительству РФ, в отличие от части 4 комментируемой статьи, предписывающей семидневный срок для принятия решения после голосования о доверии по инициативе Председателя Правительства РФ. Подобный пробел в Конституции РФ недопустим, поскольку в отсутствие такого срока данная норма утрачивает всякий смысл — Президент РФ сможет откладывать принятие решения на сколь угодно долгий срок.

Конструкция норм частей 3 и 4 интересна еще и с той позиции, что реальным главой исполнительной власти по модели, заложенной в Конституции РФ, и особенно при наличии фигуры сильного президента, является Президент РФ, определяющий основные направления деятельности Правительства РФ и назначающий членов Правительства.

Таким образом, как и в случае с роспуском Государственной Думы за отказ согласовать кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ, Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ за недоверие к проводимой им же через Правительство РФ политике. Представителям народа в Парламенте в такой ситуации оказывается очень невыгодным выражение мнения своих избирателей, недовольных состоянием проводимой в стране политики. Гораздо более удобной становится лояльность к решениям главы государства, и законодательная власть в России таким образом оказывается в подчиненном положении по отношению к исполнительной: механизм стагнации налицо.

В обратном случае (отставки Правительства РФ при продолжении Государственной Думой своей работы) ситуация также может оказаться довольно интересной: Правительство РФ понесет «наказание» (отставку) за реализацию руководящих указаний Президента РФ, признанных Государственной Думой ошибочными, т. е.

во многом не за свои действия, так как у самого Президента РФ есть собственные полномочия по отставке министров при их неэффективной, по его оценке, работе.

Таким образом, предусмотренная Конституцией РФ возможность Государственной Думы выразить недоверие Правительству РФ или отказа одобрить на должность Председателя Правительства РФ неподходящего кандидата создает лишь иллюзию парламентской ответственности. Фактически Правительство РФ несет ответственность за свои действия только перед одним властным субъектом — Президентом РФ.

Такая несбалансированность влечет риски неэффективного управления.

Глава 7. Судебная власть

Статья 118

1. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.
2. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.
3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается.

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 независимого 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 и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

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

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов 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, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Статья 127

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Статья 128

1. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

2. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом.

3. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Статья 129

1. Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

2. Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

3. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами.

4. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации.

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

Комментарий к главе 7

1. Назначение и роль главы. Сравнительный анализ

Глава 7 включает 12 статей (статьи 118–129) и определяет правовой статус и компетенцию судов в Российской Федерации, а также основные полномочия прокуратуры РФ. Более полно вопросы организации и функционирования судебной системы закрепляются в целом пакете нормативных правовых актов, дополняющих и развивающих положения комментируемых статей:

Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹⁶⁰;

Федеральном конституционном законе от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»¹⁶¹;

Федеральном конституционном законе от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»¹⁶²;

Федеральном конституционном законе от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»¹⁶³;

Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁶⁴;

Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»¹⁶⁵;

Законе Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»¹⁶⁶;

Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁶⁷.

Статья 118 определяет место судов в системе органов государственной власти.

Статья 119 устанавливает основные требования к кандидатам на должность судей.

Статья 120 закрепляет принцип независимости судей.

Статья 121 закрепляет гарантии несменяемости судей.

Статья 122 устанавливает гарантии неприкосновенности судей.

Статья 123 предусматривает состязательную основу судопроизводства и открытое разбирательство дел в судах.

¹⁶⁰ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

¹⁶¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

¹⁶² СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170.

¹⁶³ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

¹⁶⁴ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹⁶⁵ СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

¹⁶⁶ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1792.

¹⁶⁷ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

Статья 124 определяет источник финансирования деятельности судов.

Статья 125 закрепляет статус Конституционного Суда РФ.

Статья 126 закрепляет основы статуса Верховного Суда РФ.

Статья 127 закрепляет основы статуса Высшего Арбитражного Суда РФ.

Статья 128 определяет порядок назначения судей высших судов и судей иных судов судебной системы.

Статья 129 определяет порядок назначения Генерального прокурора РФ и иных прокуроров.

2. Как глава решает свои задачи

Часть вторая статьи 118 предусматривает четыре вида судопроизводства, посредством которых осуществляется судебная власть. Конституционное судопроизводство осуществляется Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ, гражданское и административное — арбитражными судами и судами общей юрисдикции, уголовное — судами общей юрисдикции. Собственно самостоятельного административного судопроизводства за 17 лет, прошедших с момента принятия Конституции РФ, так и не сложилось — рассмотрение жалоб граждан и споров, вытекающих из публичных правоотношений, происходит в порядке гражданского судопроизводства (Гражданский процессуальный кодекс РФ и Арбитражный процессуальный кодекс РФ) лишь с некоторыми особенностями, вопросы административной ответственности регулируются Кодексом РФ об административных правонарушениях. Но такое фраг-

ментарное регулирование не формирует самостоятельного и единообразного административного судопроизводства и не обеспечивает достаточных гарантий прав граждан во взаимоотношениях с органами государственной власти. Пробельность законодательства об административной ответственности влечет за собой не только угрозу нарушения прав граждан, но и является сама по себе фактором, способствующим развитию коррупции.

В качестве одной из проблем статьи 118 Конституции РФ нередко упоминается отсутствие в перечне видов судопроизводства арбитражного судопроизводства. Хотя система арбитражных судов установлена федеральным конституционным законом, и процедура разбирательства определена процессуальным кодексом, еще сложно говорить о самостоятельности данного вида судопроизводства¹⁶⁸, пока складывающегося в основном из элементов гражданского и административного судопроизводства¹⁶⁹. Но, несмотря на это, в будущем, вероятно, можно будет говорить о закреплении данного вида судопроизводства в Конституции РФ в связи с развитием в стране экономического правосудия¹⁷⁰. При этом необходимо отметить, что данный вид процесса регулируется арбитражно-процессуальным законодательством, отнесенным нормой пункта «о» статьи 71 Конституции РФ к исключительному ведению Российской Федерации.

¹⁶⁸ *Слепченко Е.В.* Гражданское судопроизводство в арбитражных судах. Статья // Арбитражный и гражданский процесс, 2010.

¹⁶⁹ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М.: МОНФ, 1997.

¹⁷⁰ *Клеандров М.И.* Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. Монография. М., 2006.

Часть 3 статьи 118 относит установление судебной системы на уровень федерального конституционного закона и не предусматривает ее разделения на федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации (конституционные (уставные) суды и мировые судьи). Положение пункта «о» статьи 71 Конституции РФ относит решение вопросов судоустройства к исключительному ведению Российской Федерации, но в то же время пункт «г» той же 71-й статьи относит к ведению Федерации только установление системы федеральных органов судебной власти. Таким образом, все основы деятельности судов субъектов Федерации должны быть установлены на федеральном уровне, так как в совместном ведении субъектов Федерации и Российской Федерации находится только регулирование кадрового обеспечения судебных органов. Таким образом, исходя из рассмотренных выше положений, с одной стороны, региональным судьям обеспечивается независимость от региональных администраций¹⁷¹, с другой — субъекты Федерации не могут самостоятельно устанавливать суды на своей территории, что напрямую противоречит положениям главы 3 «Федеративное устройство».

Часть третья статьи 118 Конституции РФ содержит запрет на создание чрезвычайных судов, в то же время статья 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» предусматривает создание в судебной системе специализированных судов (например, трудовых, административной юстиции, ювенальных — по уголовным делам с участием несовершеннолетних, по вопросам социального обеспечения). В заключении Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам по тогда еще законопроекту «О судебной системе Российской Федерации» отмечалось, что согласно словарям русского языка «специализированный» означает имеющий специальное (исключительное, особое) назначение, а «чрезвычайный» — специально для чего-либо назначенный, вызванный особыми, исключительными обстоятельствами¹⁷². Таким образом, эти понятия оказываются очень близкими, и данная норма Конституции РФ не позволяет четко разграничить допустимую и недопустимую специализацию судов и процедуры их функционирования и, соответственно, требует уточнения.

Согласно статье 119 судьями могут быть граждане, достигшие 25 лет. Данное положение справедливо только в отношении судей низших судов, судьи вышестоящих судов должны достигнуть возраста не менее 30 лет. Приход на должности судей молодых людей с еще несформировавшейся в целом нравственной позицией можно оценить как негативный механизм. Представляется оптимальным повысить нижний возрастной порог для судей до 30 лет с повышением привлекательности и престижности данной профессии в обществе.

Судья должен быть независим и подчиняться в своих суждениях и решениях только Конституции РФ и федеральным конституционным и федеральным законам. Но в статье 120 нет границ такой независимости. В федеральных законах приведены следующие запреты для судей:

- не вправе быть депутатом либо чиновником (независимость от корпоративных интересов других ветвей власти);

¹⁷¹ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М.: МОНФ, 1997.

¹⁷² По материалам сайта <<http://www.duma.gov.ru/systems/law/>>.

- не вправе принадлежать к политическим партиям и движениям (независимость от партийных интересов);
- не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности (независимость от коммерческих интересов).

Представляется, что часть из этих и иных ограничений должна найти свое отражение в тексте Конституции с целью гарантирования реализации принципа независимости судьи в более полной мере.

Устанавливая статьей 121, что судьи несменяемы, Конституция РФ, с одной стороны, подкрепляет гарантии независимости судьи (стабильность в работе судьи и независимость от смены политического руководства); с другой стороны, опять же не формулирует данный принцип с необходимой четкостью. Ранее в отношении судей, наделяемых полномочиями впервые, действовала норма статьи 11 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», предусматривавшая процедуру пере назначения после трех лет работы, но уже на неопределенный срок. Такой «испытательный» срок для судьи можно рассматривать как существенный инструмент давления на судью, ставящий его в зависимое положение от мнения вышестоящих судей и прямого или косвенного давления иных должностных лиц. Сейчас такое ограничение, входящее в противоречие с положениями Конституции РФ, сохраняется только для мировых судей.

С требованием о несменяемости судей связана также проблема удаления в отставку судей, достигших предельного возраста. Уже упоминавшимся Законом о статусе судей установлен предельный возраст пребывания в должности судьи — 70 лет. Для судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ и отдельных федеральных судов законами соответствующих субъектов РФ и федеральным законодательством может быть установлен иной предельный возраст пребывания в должности судьи этих судов. Таким образом, хоть Конституцией РФ напрямую и предписано отнесение на уровень федерального закона установление оснований прекращения полномочий судьи, необходимо наиболее существенные ограничения принципа несменяемости отразить в самом тексте Конституции РФ — например, предельный возраст судьи и статус квалификационных коллегий в судейском сообществе.

Статья 123 устанавливает основные принципы права на справедливое судебное разбирательство. Основной проблемой здесь является недостаточность гарантий при проведении судебного разбирательства в особом порядке. Так, гарантия открытого разбирательства дел не охватывает публичности вынесения приговора, а допустимость слушания дел в закрытом заседании не ограничено обязательностью соблюдения всех процессуальных норм и гарантий участникам судебного процесса.

Положениями статьи 124 предусмотрено финансирование судов исключительно за счет федерального бюджета. Данный принцип только усугубляет уже упоминавшееся выше противоречие между статьями Конституции РФ, касающееся судов субъектов Федерации в системе судебных органов. Так, статья 10 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» относит финансирование мировых судей к расходным обязательствам Российской Федерации, но материально-техническое обеспечение деятельности возлагает уже на органы исполнительной

власти субъектов РФ — в нарушение конституционного принципа финансирования судов в объеме, обеспечивающем полное и независимое осуществление правосудия. Представляется, что данная норма должна учитывать сложившуюся систему судебных органов и предусматривать разный порядок финансирования деятельности судов разных уровней с учетом положительного опыта зарубежных федеративных стран (Германии, США и др.).

Конституционный Суд РФ, в соответствии с частью 1 статьи 125 Конституции РФ, состоит из 19 судей. Аналогичных предписаний по составу Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ Конституция РФ не содержит. Данная норма является не только ограничителем для чрезмерного «раздувания» штата судей Конституционного Суда РФ, но и нормой, ограничивающей работоспособность данного органа, вынужденного, в виду поступления большого числа жалоб на нарушения, ужесточать требования к допустимости жалоб из-за чрезмерной нагрузки на судей. И если ранее Конституционный Суд РФ рассматривал дела не только в пленарных заседаниях, но и на заседаниях двух палат, то после внесения последних изменений¹⁷³ в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» деление на палаты было отменено и, соответственно, количество дел, которые могут быть рассмотрены на заседаниях суда, сократилось.

Конституционный Суд РФ наделен преимущественно полномочиями последующего конституционного контроля и не вправе осуществлять конституционный надзор, т. е. возбуждать проверку конституционности нормативных правовых актов по собственной инициативе, как это делают конституционные комитеты (суды) ряда восточноевропейских стран. Но надо сказать, что за рубежом органы, обладающие полномочиями конституционного надзора, не часто прибегают к ним, так как их использование является высокополитизированным вопросом и противоречит судебной природе органа. Предварительный конституционный контроль может осуществляться Судом только в отношении международных договоров РФ и представляется, что круг подпадающих под предварительный контроль актов должен быть расширен хотя бы до федеральных конституционных законов с целью недопущения противоречия этих актов весьма высокой юридической силы Конституции РФ, положения которой они призваны развивать.

Как уже отмечалось выше, согласно статье 120 Конституции РФ при принятии решений судьи связаны только положениями Конституции РФ и федеральных законов. Для судей Конституционного Суда РФ данное положение следовало бы расширить и указать на особую роль при принятии решений не только Конституции РФ, но и конституционных принципов, составляющих, в определенном смысле, высшие ценности российского общества. Именно подчиненность не строгой «букве» закона, а его «духу» и составляет главное отличие судей конституционных и уставных судов от судей других судов.

Часть 2 статьи 125 закрепляет довольно узкий круг субъектов, которые могут обратиться в Конституционный Суд в порядке абстрактного нормоконтроля, т. е. вне связи с непосредственным применением нормы какого-либо нормативного право-

¹⁷³ Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5742.

вого акта. К числу таких субъектов не отнесены каждый отдельный депутат Государственной Думы и член Совета Федерации (ввиду их многочисленности и реальной возможности использования обращения в Конституционный Суд в своих политических целях), а также Уполномоченный по правам человека и Генеральный прокурор РФ. И если исключение прокуратуры лежит в русле логики статьи 129 Конституции, не устанавливающей никаких основ статуса прокуратуры (что будет рассмотрено ниже), то институт Уполномоченного (также неурегулированный Конституцией, что является существенным пробелом) по своей природе призван защищать права человека и гражданина¹⁷⁴ и, в том числе, от злоупотреблений со стороны законодательных органов. И если Уполномоченный наделен полномочиями по обращению в Конституционный Суд хотя бы федеральным конституционным законом¹⁷⁵, то Генеральный прокурор РФ — только на уровне федерального закона¹⁷⁶. С учетом закрытого характера перечня уполномоченных субъектов такие расширительные полномочия противоречат Конституции РФ. Здесь остро встает вопрос о статусе федеральных конституционных законов. Конституция РФ не указывает, могут ли законы данного вида расширять положения Конституции РФ или только дополнять и развивать их. Таким образом, вопрос о принятии дела к своей подсудности в данной ситуации остается исключительно на усмотрение самого Конституционного Суда РФ, но не собственно правового регулирования данного института.

Положения Конституции о полномочиях Конституционного Суда РФ по разрешению споров о компетенции не учитывают ограничение, касающееся споров между различными судами о подсудности того или иного дела. Споры о подсудности в России запрещены, и в Конституции РФ имеется существенный пробел в гарантиях реализации права на судебную защиту, так как суды могут отказать в принятии дел к производству на основании того, что это прямо не предусмотрено законом. В некоторых европейских странах (например, Франции) данный пробел восполнен созданием специализированного органа, разрешающего споры о подсудности между судами общей и специализированной юрисдикций.

Статья 125 закрепляет защиту посредством жалобы в Конституционный Суд РФ только конституционных прав и свобод, тогда как согласно положениям главы 2 о правах и свободах человека и гражданина защите подлежат все права и свободы (статья 46), и отсутствие их закрепления в Конституции РФ не может служить основанием для их умаления (статья 55). Таким образом, норма части 4 статьи 125 Конституции РФ содержит необоснованное ограничение права на судебную защиту.

Данная норма ограничивает право на судебную защиту и с той точки зрения, что относит к предмету запроса конституционность только закона, в то время как основная масса нарушений связана с неконституционным толкованием нормы закона и, соответственно, с неправильным ее применением как в судебной практике,

¹⁷⁴ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М.: МОНФ, 1997.

¹⁷⁵ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

¹⁷⁶ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

так и в практике иных правоприменительных органов. В соответствии с Конституцией РФ Конституционный Суд РФ не вправе признать противоречащим Конституции РФ только смысл, придаваемый правоприменительной практикой рассматриваемому закону, не признавая сам акт неконституционным, что существенно ограничивает его юрисдикцию и набор вариантов защиты прав человека и гражданина.

Нормы Конституции РФ, устанавливающие статус Конституционного Суда, интересны также тем, что согласно части 5 статьи 125 Конституции РФ он является единственным органом, дающим официальные и общеобязательные толкования Конституции. Таким образом, данному суду напрямую дозволено придавать сколь угодно широкое или узкое толкование смысла положений статьи 125, регламентирующих его статус.

Согласно положениям статей 125, 126 и 127 Конституционный Суд РФ является единственным органом, наделенным полномочиями по признанию актов неконституционными, но при этом Конституция РФ не определяет последствия принятия решения о таком признании и не разграничивает полномочия Конституционного Суда РФ и иных высших судов, что и стало предметом толкования Конституционного Суда РФ¹⁷⁷.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ предусмотренное полномочие по разрешению дел о соответствии Конституции РФ актов, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ, относится к компетенции только Конституционного Суда РФ. По смыслу статей 125, 126 и 127 Конституции РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды не могут признавать названные в ее статье 125 акты несоответствующими Конституции РФ и потому утрачивающими юридическую силу.

Статьи 125, 126 и 127 Конституции РФ не исключают возможности осуществления судами общей юрисдикции и арбитражными судами вне связи с рассмотрением конкретного дела проверки соответствия перечисленных в статье 125 нормативных актов ниже уровня федерального закона иному имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции Российской Федерации.

Такие полномочия судов могут быть установлены федеральным конституционным законом при условии закрепления в нем видов нормативных актов, подлежащих проверке судами, правил о предметной, территориальной и инстанционной подсудности таких дел, субъектов, уполномоченных обращаться в суд с требованием о проверке законности актов, обязательности решений судов по результатам проверки акта для всех правоприменителей по другим делам. Иначе суды не вправе признавать перечисленные в статье 125 (пункты «а» и «б» части 2) Конституции РФ акты незаконными и в связи с этим утрачивающими юридическую силу.

При этом решения Конституционного Суда РФ, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормо-

¹⁷⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

творческого органа, и, следовательно, такое же, как соответствующие нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Таким образом, в Конституции РФ необходимо закрепление статуса решений Конституционного Суда РФ и иных высших судов, их юридической силы и соотношения с юридической силой нормативных правовых актов.

Статьи 126 и 127 содержат ряд положений, входящих в противоречие с рассмотренным ранее положением о независимости судей. В соответствии с данными статьями Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ осуществляют судебный надзор за деятельностью нижестоящих судов и дают разъяснения по вопросам судебной практики, основанным на обобщениях судебной практики, анализе судебной статистики и решений, принятых по рассмотренным высшими судами делам. С одной стороны, данные положения ограничивают независимость судей при принятии решений и вынуждают их руководствоваться в ходе рассмотрения дел позицией вышестоящих судов, но с другой — данное положение развивает важные принципы единства судебной власти и правового пространства, провозглашенные в главах 1 и 3 об основах конституционного строя и федеративном устройстве (часть 3 статьи 5 и др.). Но в таком случае необходимо установить приоритет того или иного принципа при осуществлении судебной власти.

Статус прокуратуры в Конституции РФ закрепляется только в одной статье — статье 129, отнесенной к главе о судебной власти лишь по остаточному принципу, так как в другие главы данная статья подходила в еще меньшей степени — закрепление статьи о прокуратуре в главе 7 не следует толковать как включение прокуратуры в систему судебной власти. Но в первую очередь необходимо отметить, что данная статья не указывает на выбор той или иной модели прокуратуры (поддержка государственного обвинения в суде или надзор за законностью¹⁷⁸) и не устанавливает никаких полномочий прокуратуры. По сути, конституционное регулирование данного института сводится к закреплению порядка назначения Генерального прокурора РФ и иных прокуроров и к указанию на то, что прокуратура представляет собой единую систему. Таким образом, данный орган остался без основ регулирования своей деятельности, и федеральным законом могут быть закреплены любые его функции, в том числе и совершенно не связанные с природой данного института и его российской традиционной ролью в качестве самостоятельного конституционного органа с широкими полномочиями по надзору за законностью.

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.

¹⁷⁸ Додонов В.Н. Прокуратуры стран мира / Под общ. науч. ред. С.П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2006. С. 6–9.

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

Комментарий к статье 130

Конституция РФ к основам конституционного строя относит местное самоуправление, которое является самостоятельным в пределах своих полномочий, что основано на положении статьи 12 Конституции РФ, предусматривающей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Статья предусматривает, что местное самоуправление призвано обеспечить «самостоятельное решение населением вопросов местного значения». В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁷⁹ вопросы местного значения определяются как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. В этом же законе дается исчерпывающий перечень вопросов местного значения. Например, к ним относятся: установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения, создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения, создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры и др.

Для решения вопросов местного значения формируется муниципальная собственность, которая защищается государством наряду с иными формами собственности.

Часть 2 комментируемой статьи закрепляет формы реализации непосредственной демократии в местном самоуправлении, а также представительную демократию. В статье дан открытый перечень форм прямого волеизъявления населения, где указаны референдум и выборы. В Федеральном законе № 131-ФЗ перечислены следующие формы: местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, территориальное общественное самоуправление, собрание и конференция граждан и др. Допускаются иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, с условием, чтобы они не противоречили Конституции, федеральным законам и законам субъектов России.

Конституция выделяет две формы органов местного самоуправления:

- 1) выборные;
- 2) другие органы местного самоуправления.

Как уже было указано, в соответствии с Конституцией РФ органы государственной власти отделены от органов местного самоуправления, и это подрывает единство системы власти и управления страной. С другой стороны, самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения — всего лишь декларативная норма. Финансовое положение подавляющего большинства муниципальных образований не позволяет говорить не только об их самостоятельности, но даже и о перспективах самостоятельного решения ими вопросов местного значения. В действительности, органы местного управления — те же самые органы государственной власти, только на местном уровне. Население

¹⁷⁹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

участвует в их деятельности точно так же, как участвует и в работе органов государственной власти других уровней власти.

Самоуправление, согласно Конституции РФ, фактически является уровнем государственной власти. Никакого само-управления, как института, активизирующего инициативу людей, не облеченных властными полномочиями, воспитывающего их, прививающего им опыт управления и самоорганизации, не происходит. Самоуправление как важнейший институт общества, таким образом, подавляется.

Практика показывает, что собственно *самоуправление* возможно только на низовых уровнях самоорганизации граждан (сельские сходы, домовые и дворовые комитеты, школьное ядро, соседние дома и пр.), на уровнях досягаемого соседства. В этой связи целесообразно отказаться от действующей концепции разделения системы государственной власти и системы местного самоуправления, а в Конституции, наряду с предметами ведения Российской Федерации и ее субъектов, четко определить сферу ответственности 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.

Комментарий к статье 131

Комментируемая статья определяет территориальные принципы местного самоуправления, которые в дальнейшем находят свое отражение в Федеральном законе № 131-ФЗ. В данном Законе определяется территориальная организация местного самоуправления. Так, в нем указывается, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, и определяются пять видов муниципальных образований. К ним относятся: городские, сельские поселения, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения.

Часть 2 статьи указывает, что при изменении границ территорий, преобразовании муниципальных образований необходимо учитывать мнение населения соответствующих территорий. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными данным Законом. Закон регламентирует порядок упразднения поселений, создания вновь образованных поселений на межселенных территориях. Упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Упразднение поселений осуществляется законом субъекта Федерации.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 3 ноября 1997 г. № 15-П¹⁸⁰ установил, что территориальное устройство местного самоуправления жестко не при-

¹⁸⁰ СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.

вязано к административно-территориальному делению, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Организация власти на муниципальном уровне регулируется Конституцией РФ фрагментарно, в ней даже не содержится отсылочной нормы к Федеральному закону № 131-ФЗ. Целесообразным было бы более подробное конституционное регулирование вопросов организации власти на муниципальном уровне в тексте Конституции, возможно, в рамках отдельных статей, посвященных территориальной организации власти в России.

Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Комментарий к статье 132

Комментируемая статья лишь в самом общем виде определяет компетенцию местного самоуправления. Как уже было указано, целесообразно конституционное закрепление сферы ведения органов местного самоуправления (местных органов государственной власти) с указанием вопросов местного значения, которая также может быть структурированной (исключительное ведение местных органов, совместное ведение с субъектами РФ и т. п.). Данный перечень может быть сформирован на базе определенных Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения.

В части 1 комментируемой статьи закреплены основные положения об экономической основе местного самоуправления. Детально вопрос урегулирован в Федеральном законе № 131-ФЗ. Согласно части 1 статьи 8 Закона экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

За муниципальными образованиями закрепляется право создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных. Финансовое положение большинства муниципальных образований не позволяет говорить о самостоятельности и самих органов местного самоуправления, они зависят от органов государственной власти, предоставляющих им финансовую помощь.

Так, статьей 60 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено выравнивание бюджетной обеспеченности путем предоставления дотаций. Дотации предоставляются из региональных фондов финансовой поддержки поселений, муниципаль-

ных районов. Предусмотрено создание фонда муниципального развития, фонда софинансирования социальных расходов для оказания финансовой помощи муниципальным образованиям. Данные фонды образуются в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации.

О государственно-властной природе местного самоуправления говорит и то обстоятельство, что частью второй комментируемой статьи предусмотрено наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления. Такими отдельными государственными полномочиями признаются и полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным Федеральным законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения. Конституцией РФ и федеральным законом установлены условия для данной процедуры: наделение осуществляется одновременно с передачей необходимых материальных и финансовых средств, при этом государство осуществляет контроль реализации переданных полномочий.

Наделение отдельными государственными полномочиями осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Для осуществления отдельных государственных полномочий из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации выделяются субвенции.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе дать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления.

На практике нормы части второй комментируемой статьи основным источником доходов местных бюджетов, обеспечивающих выполнение как собственных, так и делегированных полномочий, являются налоги. При этом Налоговый кодекс РФ закрепляет модель централизации средств наиболее доходных налогов в федеральном бюджете. Поэтому наполняемость местных бюджетов зависит в первую очередь от межбюджетных трансфертов. Таким образом, у местного самоуправления нет собственного стабильного источника доходов. Это вновь подчеркивает, что самоуправления на этом уровне не формируется. Органы местного самоуправления не могут в полной мере ежегодно обеспечивать социальные и иные обязательства, планировать развитие и благоустройство территории и т. д. Все это ограничивает реализацию данной формы народовластия и делает данный институт полностью зависимым от государственной политики. В связи с этим необходимо закрепление ответственности государства за развитие местного самоуправления на конституционном уровне.

Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Комментарий к статье 133

Конституция устанавливает гарантии местного самоуправления, к которым относятся — право на судебную защиту; компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти; запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами. В настоящем виде данная норма Конституции декларативна, поскольку она не обеспечена механизмами реализации.

Так, права местного самоуправления на судебную защиту и компенсации в настоящее время не гарантированы. В Конституции необходимо установить формы реализации действительно народного (общественного) самоуправления, гарантии самостоятельности и независимости от государственных органов государственной власти.

Гарантии местного самоуправления обеспечиваются как федеральными органами государственной власти, так и органами власти субъектов РФ. В ранее действовавшем Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸¹ содержалась специальная глава, посвященная гарантиям местного самоуправления. В действующем же в настоящее время Федеральном законе № 131-ФЗ такая глава отсутствует, однако отдельные гарантии закреплены в различных статьях закона. Они также находят свое отражение в действующем Указе Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸².

Перечень гарантий, установленный в Конституции, является открытым. Расширение гарантий местного самоуправления происходит за счет федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. Например, в законе г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»¹⁸³ есть специальная глава «Гарантии местного самоуправления», где закрепляется обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, рассмотрение обращений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, судебная защита.

Тем не менее, необходимость детального регулирования в Конституции гарантий местного самоуправления остается. К тому же, ни в комментируемой статье, ни в законодательстве РФ не предусмотрена ответственность государства за развитие местного самоуправления.

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

¹⁸¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

¹⁸² Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5071.

¹⁸³ Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 12.

(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, принявших 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.

Комментарий к главе 9

1. Назначение и роль главы. Сравнительный анализ

Комментируемая глава включает в себя четыре статьи (статьи 134–137) и определяет общий порядок внесения изменений в Конституцию РФ. Более полно данный порядок представлен в Федеральном законе от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»¹⁸⁴.

¹⁸⁴ СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

Статья 134 содержит перечень субъектов законодательной инициативы, уполномоченных вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

Статья 135 устанавливает особый порядок пересмотра положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ (основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, конституционные поправки и пересмотр Конституции).

Статья 136 устанавливает порядок внесения поправок к главам 3–8 Конституции РФ.

Статья 137 устанавливает особый порядок изменения текста Конституции РФ в связи с изменением состава субъектов Федерации либо изменением их наименования.

2. Как глава решает свои задачи

1) Положениями статьи 16 главы 1 и главы 9 устанавливается следующая структура текста Конституции:

глава 1 «Основы конституционного строя» (Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя РФ);

глава 2 «Права и свободы человека и гражданина» и глава 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции»;

главы 3–8: «Федеративное устройство», «Президент Российской Федерации», «Федеральное Собрание», «Правительство Российской Федерации», «Судебная власть», «Местное самоуправление».

Главы 1, 2 и 9 относятся к так называемой «неизменяемой» части Конституции РФ, их положения обладают высшей силой по отношению к остальному тексту Конституции РФ. В отношении глав 3–8 возможно принятие поправок, а не исключительно пересмотр и принятие новой Конституции РФ. И если вопросы внесения изменений в Конституцию РФ в определенной степени урегулированы статьями 136 и 137 Конституции РФ, то по внесению и рассмотрению предложений о пересмотре имеется существенный пробел.

Не определена форма предложений о пересмотре Конституции (проект поправок, проект текста новой Конституции или иная форма). Не установлен порядок формирования Конституционного Собрания, продолжительность его работы (очевидно, что необходимо установление некоего пресекающего срока); не определено, какими полномочиями будет наделен данный орган во взаимоотношениях с органами государственной власти, а также случаи, когда проект в обязательном порядке должен выноситься на всенародное голосование.

Конституцией РФ не решен вопрос о том, может ли Конституционное Собрание изменить только отдельные положения глав 1, 2 и 9, так как в той формулировке, которая приводится в части 3 статьи 135, оно должно либо подтвердить неизменность действующей Конституции РФ, либо разработать проект новой Конституции.

Данные вопросы отнесены Конституцией на уровень урегулирования федеральным конституционным законом, который за 18 лет действия Конституции РФ так и не был принят. Можно предположить, что данный законопроект будет разработан и принят только в случае наличия серьезной политической воли и консенсуса в обществе относительно необходимости принятия новой конституции, про-

возглашающей уже несколько иные основы конституционного строя и отношение к человеку и гражданину.

2) Конституция РФ напрямую указывает только на два вида законов — федеральные конституционные и федеральные, в отдельных своих положениях подразумевая под словом «закон» также и законы субъектов Федерации. Первые же попытки применения норм статьи 136 на практике привели к необходимости толкования положений данной статьи Конституционным Судом РФ с тем, чтобы определить наименование и правовую форму документа, содержащего поправку к Конституции РФ¹⁸⁵.

Конституционный Суд РФ постановил, что из установленной Конституцией РФ процедуры принятия поправок к главам 3–8 вытекает, что поправки в смысле статьи 136 принимаются в форме особого правового акта — закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Положение о том, что данные поправки принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, означает только распространение на процедуру принятия поправок требований статьи 108 (часть 2) Конституции РФ об одобрении данного акта большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Таким образом, Конституционным Судом РФ был введен в российскую правовую систему новый вид законов федерального уровня¹⁸⁶.

На федеральном уровне должен быть урегулирован порядок направления принятых поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов Федерации, порядок проверки соблюдения необходимых процедур одобрения поправок, а также вопрос о том, каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте. Вступивший в силу после одобрения необходимым числом законодательных органов субъектов Федерации закон РФ о поправке к Конституции РФ подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию.

3) Положения статьи 137 Конституции РФ также содержат множество неопределенностей. Так, не определено, в компетенцию какого органа входит и каким образом осуществляется включение нового наименования субъекта РФ в статью 65 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в ответ на запрос Государственной Думы о толковании данной нормы постановил¹⁸⁷, что в силу статьи 73 Конституции РФ решение вопроса об изменении своего наименования относится к исключительному ведению субъектов Федерации. Для включения в Конституцию лишь нового наименования субъекта Федерации принятие федерального конституционного закона не требуется, но при этом упрощенный порядок включения в статью 65 нового наименования допустим только в тех случаях, если переименование не связано с возможными отступлениями от смысла иных конституционных норм

¹⁸⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

¹⁸⁶ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М.: МОНФ, 1997.

¹⁸⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

и потому не требует применения процедур, перечисленных в статьях 135, 136 и 137 (часть 1) Конституции РФ.

Новое наименование субъекта Федерации не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Федерации, Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также предполагать изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. В частности, оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией РФ, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции РФ идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции.

Президент РФ на основании статьи 80 (части 1 и 2) Конституции РФ является главой государства и гарантом Конституции РФ. Из этого вытекает и его обязанность обеспечивать включение в конституционный текст поправок и изменений посредством официального опубликования актов, принятых в порядке, установленном статьями 136 и 137 Конституции РФ. Причем Президент РФ не обладает правом отклонения принятых поправок и изменений — он обязан их обнародовать.

Таким образом, изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа должны включаться в текст статьи 65 Конституции РФ указом Президента РФ, но вместе с тем такое толкование не исключает возможности дополнительного урегулирования порядка реализации части 2 статьи 137 Конституции РФ отдельным федеральным законом.

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, 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.

Комментарий к разделу второму

Раздел второй Конституции РФ содержит два вида положений — заключительные и переходные. Предназначение данных норм заключается в установлении сроков и порядка вступления Конституции в силу, а также в установлении временного режима конституционного регулирования на переходный период, пока не будут созданы условия для легитимации всех конституционных правоотношений.

Конституция РФ вступила в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования, проведенного 12 декабря 1993 г.

Раздел второй предусматривает верховенство Конституции РФ над Федеративным договором в случае его несоответствия положениям Конституции РФ. Данная норма является не совсем верной. Во-первых, данный договор фактически не был федеративным, т. е. он не образовывал РФ путем объединения независимых государств — субъектов Федерации. Во-вторых, Россия всегда была конституционной федерацией, и все заключаемые в ее рамках договоры имели подчиненный Конституции РФ, а не государствообразующий характер. Наличие данных норм в Конституции РФ обусловлено тем, что Федеративный договор являлся частью в Конституции 1978 г. При этом за положениями Федеративного договора признавался приоритет по отношению к иным конституционным положениям. Однако поскольку здесь же указывается, что одновременно с вступлением в силу новой Конституции РФ прекращается действие Конституции РФ 1978 г., нормы о Федеративном договоре конституционно-правового смысла уже не имеют. И из Конституции РФ следует исключить упоминания о Федеративном договоре 1992 г.

Также в данном разделе предусматриваются преемственность законодательства после вступления в силу новой Конституции РФ (пункт 2). Пункты 3–5 раздела второго обеспечивают непрерывность функционирования и преемственность в деятельности федеральных органов государственной власти.

Конституция РФ предусматривает, что депутаты Государственной Думы первого созыва могут одновременно являться членами Правительства РФ. Также указывается, что депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе. Определение в заключительных и переходных положениях Конституции РФ особого порядка формирования палат парламента первого созыва стало данью политической конъюнктуры 1993 г. Соображениями более концептуального порядка такой особый порядок не продиктован, поэтому особого смысла в его сохранении в тексте Конституции РФ нет.

Аналогичное замечание касается суда присяжных — после его внедрения в отечественную судебную практику необходимость в регулирующей его «переходной» конституционной норме отпала.

Также следует обратить внимание на абзац второй пункта 6 раздела второго Конституции РФ, предусматривающего сохранение прежнего порядка ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений вплоть до приведения уголовно-процессуального законодательства РФ в соответствие с положениями настоящей Конституции, чем сужается действие

гарантий права на свободу и личную неприкосновенность, указанных в части 2 статьи 22 Конституции РФ¹⁸⁸. Конкретные временные границы внесения изменений в законодательство РФ при этом не установлены. В этом существенный пробел Конституции РФ, поскольку в других странах устанавливаются, как правило, определенные сроки, до истечения которых законодатель должен принять соответствующие законы, если для реализации конституционных гарантий прав человека требуется принятие законов¹⁸⁹.

В связи с такой неопределенностью, временные нормы фактически стали постоянно действующими, поскольку соответствующие изменения вступили в силу под давлением Конституционного Суда РФ, неоднократно предписывавшего федеральному законодателю незамедлительно внести в законодательство РФ изменения¹⁹⁰, только с 1 июля 2002 г., т. е. спустя 8,5 лет после принятия Конституции РФ.

¹⁸⁸ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). М.: Эксмо, 2010.

¹⁸⁹ Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М.: МОНФ, 1997.

¹⁹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июня 1996 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Щелухина» // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3185; Постановление Конституционного Суда РФ от 14 марта 2002 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан С.С. Маленкина, Р.Н. Мартынова и С.В. Пустовалова» // СЗ РФ. 2002. № 12. Ст. 1178.

Глава 3. Научный макет новой Конституции России

3.1. Пояснительная записка к научному макету новой Конституции России

Почему появился научный макет новой Конституции России Задачи Конституции РФ на момент ее принятия в 1993 году и итоги ее применения

Нельзя не признать, что Конституция Российской Федерации — это важное явление в развитии нашего государства. История ее разработки, принятия и применения в концентрированном виде отражает важнейшие общественно-политические, экономические и правовые события в жизни страны 1990-х гг. Разработка Конституции РФ проходила в условиях острой политической борьбы на фоне распада Советского Союза и активной трансформации советского общества. Процессы трансформации неизбежно приводили к пересмотру основных смыслов и ценностей, определяющих общественное и государственное развитие.

Очевидно, что трагические и революционные по своему характеру политические события осени 1993 г., которые предшествовали принятию Конституции РФ на референдуме, внесли важнейшие коррективы в процесс ее принятия.

Во-первых, всенародное голосование по тексту проекта Конституции РФ являло собой акт волеизъявления по более широкому кругу вопросов, чем просто принятие Конституции. Тот акт народного волеизъявления сравним с референдумом о сохранении СССР, проведенном в 1991 г., т. к. люди, шедшие на голосование в декабре 1993 г., голосовали в основном против политических разногласий, приводящих к гражданской войне, голосовали за единство своей страны и дальнейшее ее развитие на твердой конституционно-правовой основе. Но не за само содержание Конституции.

Во-вторых, формат всенародного голосования, естественно, не предполагал вдумчивого и детального рассмотрения текста. Это было своего рода (по аналогии с действующим российским законодательным процессом) принятие Конституции РФ в «первом чтении», т. е. одобрение ее концепции.

С точки зрения конституционно-правового строительства это была лишь первая стадия создания нового государства и его правовой системы, а не их окончательное формирование. К сожалению, впоследствии факт всенародного принятия Конституции РФ стал интерпретироваться как окончательный выбор, не подлежащий уточнению, корректировке и развитию — ни путем внесения изменений в текст Конституции РФ, ни путем толкования ее норм.

Принятие Конституции РФ сняло остроту политического кризиса, придав легальность дальнейшим процессам формирования органов государственной власти и правовой системы (1994–1996 гг.). Однако дальнейшее конституционно-правовое строительство, политическое развитие и модернизация страны существенно замедлились. Спустя более чем 17 лет после принятия Конституции РФ так и не принят основной федеральный конституционный закон, позволяющий пересмотр ее основ-

ных положений, — закон о Конституционном Собрании. Формирование основных федеральных конституционных законов проходило в основном в 2000-е гг., что также отражает стремительность конституционно-правового развития и мудрость известной поговорки: «Нет ничего более постоянного, чем временное».

В среде специалистов растет желание разобраться в истории появления и принятия Конституции РФ, осознать, развить, пересмотреть конституционно-правовые положения, не отражающие современный социально-политический контекст, утратившие актуальность или просто устаревшие.

К сожалению, активной политической дискуссии относительно содержания Конституции РФ в обществе и государственных институтах в настоящее время не ведется. Более того, стабильность Конституции РФ и ее отгораживание от внесения изменений выдается как положительное явление, а принятие федерального конституционного закона о Конституционном Собрании откладывается на неопределенный срок, не давая возможности даже обсуждать в правовом русле возможности изменения Конституции. Однако отражают ли подобные взгляды общественные настроения? Уже нет. Подтверждением тому является контент-анализ научно-правовых исследований в области конституционного права, которые весьма активны и критически-конструктивны.

Обзор существующих предложений по изменению Конституции РФ

Процесс конституционно-правового строительства в России можно охарактеризовать в известной мере как застоявшийся, не отражающий динамику общественно-политических процессов, а часто им просто не соответствующий. Правоприменительная практика (в части деятельности Конституционного Суда) также идет вовсе не по пути активного толкования существующих и создания новых конституционно-правовых норм, направленных на устранение недостатков конституционно-правового регулирования и/или на реагирование на новые вызовы.

Отмечается, что российская конституционно-правовая наука отличается высоким уровнем догматичности и консервативности, а также низким уровнем развития междисциплинарных связей в рамках общественных наук. Тем не менее, контент-анализ 270-ти авторефератов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата юридических наук по специальности 12.00.02–«Конституционное право, муниципальное право» за 2007–2010 гг. дает основания утверждать, что в научно-правовой среде существует отчетливый запрос на обновление Конституции РФ. Обобщенно эти предложения могут быть объединены в следующие основные группы:

- 1) внесение изменений в положения, регламентирующие конституционно-правовую ответственность государства, его органов и должностных лиц, прежде всего органов государственной власти федерального уровня;
- 2) внесение изменений в положения, касающиеся единства страны, государственной символики и национального девиза страны;
- 3) внесение изменений в положения, закрепляющие систему базовых государственных ценностей, приоритетов, составляющих основу государственной идеологии, — например, моральные и нравственные аспекты взаимоотношений в обществе, труд, человек, его права и свободы и т. п.;

- 4) внесение изменений в положения, закрепляющие нормы о цивилизационной идентичности Российского государства;
- 5) внесение изменений в положения, устанавливающие основы государственного устройства России, субъектный состав РФ и др.;
- 6) включение в состав Конституции РФ положений, которые регламентировали бы статус Администрации Президента РФ, Общественной палаты, федеральных округов и других внесистемных, созданных за последние годы, государственных структур и организаций;
- 7) дополнение положений, закрепляющих систему гарантий и механизм реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Как видно из приведенного перечня, диапазон предложений достаточно широк, а их реализация (т. е. внесение соответствующих изменений) не обойдется без пересмотра текста практически всей Конституции РФ, в том числе и глав 1, 2 и 9, для пересмотра которых требуется созыв Конституционного Собрания. Особо важно отметить, что проанализированные научные результаты получены различными авторами, проводившими исследования в различных исследовательских и учебных коллективах по всей территории страны, тесно не взаимосвязанных друг с другом, что подтверждает объективный характер затронутых проблем и предлагаемых решений.

Критика Конституции РФ: вызовы, на которые она не отвечает

В ходе выполнения Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования исследовательского проекта «Национальная идея России» был проведен анализ множества факторов, влияющих на жизнеспособность нашей страны, а также проведена оценка их текущего состояния и перспектив развития. В результате были сформулированы проблемы, критически влияющие на конструктивное развитие российского общества и государства, на его успешность. Значительная часть указанных проблем имеют прямую проекцию на текст Конституции РФ. Общее количество проблем, которые по результатам исследования должны найти свое решение в научном макете новой Конституции России, составило несколько десятков. Обобщенно можно сформулировать следующие основные группы проблем:

- 1) отсутствие стратегических долгосрочных целей развития общества и государства, мобилизующих и объединяющих граждан и общество в целом, или по крайней мере порядка их определения;
- 2) отсутствие явного закрепления исторически преемственной и цивилизационно-идентичной системы ценностей, признаваемых Конституцией РФ в качестве государственно и общественно значимых, охраняемых правом и силой государственного принуждения и являющихся основой для консолидации общества и формирования единого народа и/или гражданской нации;
- 3) отсутствие явных ориентиров для формирования последовательной, самостоятельной, исторически преемственной и ответственной перед собственным народом, мировым сообществом и будущими поколениями внешней политики, отвечающей на современные глобальные вызовы;
- 4) низкий уровень (фактически — полное отсутствие) ответственности государства, государственных органов и должностных лиц за результаты государственного управления, государственного и общественного развития, за обес-

печение безопасности общества и государства, реализацию прав и свобод человека и гражданина, отсутствие развитых механизмов конституционно-правовой ответственности;

- 5) отсутствие реальных правовых гарантий и правовых механизмов реализации в законодательстве прав и свобод человека и гражданина, в ряде случаев они остаются декларацией;
- 6) существенный дисбаланс в закреплении прав и свобод человека и гражданина, с одной стороны, и их обязанностей и ответственности — с другой;
- 7) фактически асимметричный и угрожающий территориальной целостности характер отдельных закрепленных в Конституции РФ принципов и норм федеративного устройства.

Недостаток непосредственного конституционно-правового регулирования перечисленных проблем не компенсируется практикой конституционно-правового строительства. Не компенсируется он и в конституционно-правовой правоприменительной практике, что делает актуальным внесение изменений непосредственно в текст Конституции РФ. Принимая во внимание, что многие из перечисленных проблем относятся к конституционно-правовым нормам, закрепленным в главах 1 и 2 Конституции РФ, на самом деле неизбежно приходится вести речь о полном пересмотре ее текста.

Содержательный анализ Конституции РФ показал, что в ней заложен конструкт государства, угрожающий самому его существованию как целостному, самобытному, цивилизационно-идентичному образованию.

Обычно критика Конституции РФ сводится к проблемам ее применения (реализации) и не затрагивает саму сущность сконструированной и построенной модели государственного устройства. Между тем, именно конституция страны является политическим и правовым документом, который закладывает основной, жизненно важный базис для развития своего народа и его государства. Такой документ не может не быть идеологическим.

Однако, согласно Конституции, в Российской Федерации признается идеологическое многообразие, и никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (статья 13), что находится в явном противоречии с самим смыслом и природой основного закона страны.

Отказ от государственной идеологии в Конституции РФ лишает страну конструирующего, собирающего начала. Однако «конституция просто не может не быть идеологическим — в смысле мировоззренческим — документом. Ведь практически каждое ее слово, все закрепленные в конституции институты выражают видение желаемой социально-политической системы страны»¹.

Вместе с тем, конечно же, в Конституции РФ на самом деле есть своя «идеологическая» платформа, заключающаяся в том, что человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью (статья 2 Конституции РФ). При этом не ставится вопрос об ограничениях при реализации прав и свобод, в том числе нравственных ограничителях, признаваемых обществом. Кроме того, текст Конституции РФ достаточно лукав: в уже упомянутой статье 2 он заявляет о высшей

¹ Конституция. Статья // Фонд знаний «Ломоносов» // <<http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia:0132650>>.

ценности, а в статье 55 допускает ограничения прав и свобод человека и гражданина на основании федеральных законов с нечетко определенным содержанием.

Таким образом, получается, что высшая ценность объявлена, но в дальнейшем обнаруживается, что она ограничена. При этом реализация права ресурсно не обеспечивается и не сопровождается ответственностью какого-либо органа или должностного лица. Права и свободы для большинства населения превращены в пустые декларации, а следовательно, не могут выступать в качестве государствообразующих ценностей (самый яркий пример — право на жилище).

В целом, активное использование понятия «ответственность» не характерно для Конституции РФ. В широком смысле оно применяется лишь один раз в преамбуле («исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями»), в дальнейшем же используется исключительно в смысле ответственности юридической и применяется при указании на правонарушения.

Отсутствие закрепления сфер ответственности делает саму Конституцию РФ и воплощенную в ней систему государственных органов и должностных лиц недоступной для контроля со стороны общества, форм обратной связи и принятия санкций. Этому же служит и употребление в Конституции РФ понятия «ведение» (ст. 11, 71, 72, 73, 76, 77 и др.). Значение этого понятия в юридической науке и практике до сих пор не определено, что не способствует формированию какой-либо ответственности государственных органов и должностных лиц перед человеком, гражданином и народом в целом.

Заложены в Конституции РФ и нормы, способствующие подрыву ее территориальной целостности и прямо угрожающие ее существованию. Это положения о праве республик, которые рассматриваются как государства, иметь свою конституцию, устанавливать свои государственные языки, что предопределяет неравноправие субъектов РФ, приводит к попыткам вытеснить русский язык и использовать государственный язык республики как основной, подпитывает претензии республик на сепаратную государственность, что в свою очередь препятствует построению единой и крепкой страны. Целесообразно исключить этнический компонент из конституционно-правовых конструкций федерализма.

Серьезной претензией к Конституции РФ является также положение о том, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (часть 2 статьи 9), при этом природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа (часть 1 этой же статьи) жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Формулировки двух этих норм внутренне противоречивы — частный собственник никогда, в силу своей природы, не будет использовать что-то ему принадлежащее целиком и полностью в качестве основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Вторая проблема состоит в том, что природные ресурсы не могут и не должны служить основой жизни и деятельности только народов, проживающих на соответствующей территории. Основные природные ресурсы — это достояние всей страны, всех ее граждан и должны использоваться на благо всех и каждого, на благо будущих поколений.

Подобных претензий к Конституции РФ достаточно много.

Ключевые концепты научного макета новой Конституции России

Философско-мировоззренческий и ценностно-целевой компонент научного макета

В научном макете новой Конституции России заложено несколько принципиальных новелл. Они проистекают из фундаментальных философских представлений о человеке, человечестве, добре и зле, природе прав и обязанностей, свободы и социальности, нравственности и добродетели. В основу научного макета заложена фундаментальная мировоззренческая ценностная позиция. Отдельные примеры-иллюстрации этого методологического подхода рассмотрены ниже.

Государство

В тексте Конституции РФ государство рассматривается как институт, оказывающий населению платные услуги. Здесь реализован концепт сервисного государства, в котором платность — это налоги, а чиновник — это наемник.

В научном макете предлагается сущностно иной подход, предполагающий, что государство не только оказывает услуги, но и обеспечивает жизнеобустройство всей страны. Государство выступает арбитром в достижении баланса противоречивых интересов и достижении всеобщего блага.

Российская цивилизационная модель исторически отлична от западных. Государство формировало общество, само являясь от него плоть от плоти. Общество не противостоит государству, а объединяется вокруг него и под его эгидой.

При этом нельзя говорить, что одна модель лучше другой. Каждая модель оптимальна и максимально успешна в своей исторически сложившейся цивилизации. Пагубным же является навязывание чуждой модели, как это происходит в современной России. Стране пытаются навязать ценности торговой цивилизации, а она может быть успешна только в условиях собственного кода успешности: коллективизма, труда, милосердия, сопереживания, семейности и связи поколений, альтруизма и сопереживания.

Поэтому необходимо отнестись к государству иначе. Государство — это институт жизнеобустройства страны, а не лавка по продаже услуг, да еще только тем, кто способен их купить.

Государство отвечает за все, конечно, не в смысле управления всем и вся, но в смысле создания стимулов для индивида, для отдельных социальных групп балансировать свои узкие интересы с общественными, государственными, всеобщими. То есть государство отвечает за конечный результат развития, обеспечивать который может и частная инициатива. Методы такого управления хорошо известны: это мотивационное управление. Но, кроме того, у государства есть и эксклюзивные функции обеспечения обороны и безопасности, развития науки и т. д.

Цивилизационная специфика страны

Как уже было указано, код успеха у каждой цивилизации собственный. Россия является самостоятельной страной-цивилизацией — русской (российской) цивилизацией. Спор, принадлежит ли Россия западной цивилизации, на языке вкусовых убеждений не имеет смысла. Как только социологи взвешивают основные цен-

ности, мотивирующие различные общества на действия, становится очевидным, что количественные профили этих ценностей различны для всех существующих на сегодняшний день локальных цивилизаций. Собственно, здесь в прямом смысле работает поговорка «Что русскому здорово, то немцу смерть». И наоборот. Именно поэтому при отказе от собственной цивилизационной идентичности российское население сокращается даже численно.

И это ключевой момент для конструирования научного макета как основополагающего документа для обеспечения успешности страны. Все ее ключевые институты, факторы жизнеобустройства должны быть цивилизационно идентичны. Как этого достичь при правовом конструировании научного макета новой Конституции России?

Достигается это введением высших ценностей России как тех самых факторов, потенциалов и ценностных мотиваторов поведения и действия индивидуума, социальных групп, общества в целом и государства как института, который делает Россию, согласно всему ее историческому опыту, жизнеспособной и успешной во всех смыслах. От демографии до обороноспособности. От производительности труда и энергосбережения до передового образования и науки. От политической стабильности на основании справедливости до общественной нравственности.

Ценностные компоненты присутствуют во всех без исключения конституциях зарубежных стран. Различие между ними состоит в широте представленности и степени акцентированности. Конституция РФ на мировом фоне является одной из наиболее ценностно выхолащенных.

Высшие ценности России, провозглашенные в научном макете, — это опора для построения всего жизнеобустройства России. Именно они задают системный подход к определению роли и значения государства, права, задают целевое видение всех сфер жизни страны.

Конституция РФ игнорирует существование русского народа и его цивилизационно-ценностных накоплений как основы жизнедеятельности российского общества и государства при его многоэтническом характере. Русскость в цивилизационном смысле, защищаемая конституционно-правовым путем, — это путь к гражданской нации, к государству-нации. Конструкция «русского многонационального народа» в Конституции РФ не решает ни проблем цивилизационного укрепления государства, ни создания государства-нации, ни создания гражданской нации в России. В научном макете же закреплена конструкция многонациональности с доминирующим фактором русского народа, его культуры и религии как цивилизационнообразующих при уважении и с гарантированностью прав других народов.

Российская цивилизационная уникальность как код успеха, русский мир, русская (российская) цивилизационная общность — все это ключи к жизнеобустройству страны. Поэтому весь текст научного макета, установление институциональных конструктов опирается на установленные в начале высшие ценности России. Навязывание же чуждых России идей и решений — это путь в никуда.

Ценностно-целевой концепт

Научный макет новой Конституции России описывает основы государственного устройства, устройства экономической, социальной, политической, гума-

нитарной сферы, уровни государственной власти и их взаимодействие, сферы ответственности государственных органов и принципы государственного управления.

Существуют два подхода к государственному управлению. Первый из них либерально-коммерческого происхождения: народ платит налоги, нанимает чиновника и тот оказывает ему услуги, администрирует. Как при этом формируются цели развития, приоритеты, ориентиры и ценности — непонятно. Не вдаваясь в детали, укажем, что ответ на этот вопрос есть, ибо весь концепт современного либерализма на самом деле настроен на интересы не общества, а богатого меньшинства. Оно диктует собственные цели и ценности, прикрывая их красивой риторикой. А роль государства минимизируется до состояния «ночного сторожа».

Но есть и иной подход, который основан на интересах большинства населения при уважении интересов меньшинства. Данный подход и использован в научном макете. В соответствии с ним в явном виде задаются цели и ценности развития страны, формулируются стратегия и планы, программы управления и развития. А оценка деятельности государственных органов осуществляется на основании контроля того, как именно эти цели и ценности были реализованы. Если они оказались нереализованными или реализованными в недостаточной мере, то применяется институт политической ответственности — например, вынесения Президенту России предупреждения. Если же такие нарушения происходят неоднократно, то применяются уже процедуры отрешения от должности, роспуска государственного органа или добровольной отставки. Власть в научном макете новой Конституции России обустроивается как моральный институт, а не институт карьерного роста, лоббизма, коррупции и теневой экономики.

Все государственное управление должно ориентироваться на ценностно-целевые установления, при помощи которых будет происходить очищение и постепенный прогресс государства и его органов.

Нравственность (нравственное государство)

Главный компонент эволюции (прогресс) человечества заключается в его категориальном совершенствовании, во все большей мере очеловечения. Вектор эволюции выстраивается от животного императива существования — к осознанному и к нравственному (духовному). Человечество развивается в русле нравственности, социализированности. Соответственно этой эволюции исторически меняются формы организации общежития человеческих сообществ, в частности, государства. Высшая форма государства соответствует нравственному облику человечества. В современности уже просматриваются предпосылки к открытию периода перехода к нравственному государству.

Нравственность, в самом общем смысле, это мера «очеловеченности человечества». И поскольку издревле все мировые религии провозглашали именно такой подход, поскольку само общество все более остро понимает пагубность и разрушительность деградации человека, сведения жизни к плотским утехам и потребительству, ведущим к нравственному опустошению, то вновь в истории человечества вызревает императив — движение к нравственности. И это подразумевает не только запрет на распространение порнографии, показа на телевидении сцен

насилия и жестокости. Нравственность подразумевает социальность поведения, социализированность личности и общества. Она включает в себя не только социальную справедливость, но также сопереживание и альтруизм, т. е. человечность.

Авторы-разработчики научного макета новой Конституции России убеждены, что в настоящее время наступает именно этот этап в трансформации института государства, и вскоре он приобретет императивный смысл для всего человечества. Как когда-то возникла социальность государства, постепенно придет понимание нравственности государства. Поэтому в научном макете новой Конституции России системно реализуется концепт нравственного государства как государства, доминантно целеполагающего в своей деятельности достижение преобладания в общественных отношениях нравственных ценностей-мотиваторов. А сам научный макет призван обустроить жизнь страны как жизнь нравственную.

Справедливость

В Конституции РФ понятие справедливости и раскрытие его содержания отсутствуют (справедливость упоминается только один раз, в преамбуле).

Здесь корректнее было бы говорить о социальной справедливости, поскольку справедливость — категория социальная.

Почему справедливость социальна? Потому, что она рождается в отношениях человека и общества (государства). При этом социальная справедливость — непростая категория. Она не раскрывается через принцип «всем поровну». Ведь если и труженику, и вору достанется поровну, это явно несправедливо.

Социальная справедливость в научном макете признается одной из высших ценностей и рассматривается как категория, неотъемлемая от бытия здорового общества и государства. Она подразумевает сопоставление того, что каждый человек ожидает от общества и государства, с тем, что он реально получает. Именно это сопоставление порождает ощущение справедливости или несправедливости. Но не только человек вправе требовать от общества удовлетворения своих потребностей. Ровно так же и общество может требовать и ожидать от него отдачи. Аналогичным образом общество (государство) сопоставляет свои ожидания и требования с тем, что реально получает от человека. В таком ракурсе социальная справедливость либо реализуется, либо нет.

В научном макете новой Конституции России справедливость затрагивает и сферу воспитания государством и обществом своих граждан, и сферу социальной ответственности человека, общества и государства. Макет очерчивает сферу обязанностей государства и его органов, обеспечивающих достижение социальной справедливости.

Именно к этому подходу близка историческая формула достижения социальной справедливости: «От каждого по его способностям, каждому — по его труду». Но эта формула — лишь пример, который не исчерпывает всего богатства категории социальной справедливости.

В научном макете новой Конституции России диалектика взаимоотношения ожидаемого человеком и должного по отношению к нему — в силу его человеческого достоинства, результатов труда, заслуг и, одновременно, требуемого от него со стороны общества и государства — заложена во множестве статей.

Народовластие (гарантии народовластия)

Традиционно в республиканских конституциях источником власти объявляется народ и провозглашается народовластие, которое именуется демократией. Однако зачастую за этим скрывается слабая или совсем пустая декларация, если конституция не устанавливает компенсаторных механизмов, предотвращающих воздействие разрушительных для народовластия и фактически существующих явлений — власти денег и преимуществ богатых людей, использования властью своего административного ресурса, потенциала «купленных» СМИ, махинаций на выборах. Искажения в механизмах трансляции интересов и проблем народа (избирателей) на уровень государственного управления. Механизм мутации мотиваций избранных лиц, забывающих о своих избирателях после вступления в должность. Их бесконтрольность и ненаказуемость. Если все это (как в современной России) имеет место, то, конечно, никакого реального народовластия не существует в силу его необеспеченности.

Именно поэтому в научном макете новой Конституции России конкретным гарантиям народовластия уделено так много внимания. Сконструированы специальные механизмы организации выборов, урегулированы вопросы участия в выборах политических партий и иных общественных объединений, вопросы проведения референдума, предусмотрены возможности осуществления законной протестной и политической оппозиционной деятельности, народной законодательной инициативы, введены институты наказания, досрочного отзыва, добровольной отставки и т. д. В научном макете предусматривается целая система мер, которая должна способствовать снижению количества различных махинаций, подрывающих потенциал народовластия, искажающих его смысл и превращающих его в декорацию.

Важным нововведением является специальная гарантия народовластия в виде создания специального общественно-государственного органа, оценивающего соответствие федеральных законов и обыкновений правоприменительной практики и деятельности федеральных государственных органов высшим ценностям России, — Палаты высших ценностей России.

Палата высших ценностей России:

- а) по собственной инициативе и по запросам федеральных государственных органов дает заключение об оценке соответствия деятельности федеральных государственных органов высшим ценностям России;
- б) по жалобам граждан и по собственной инициативе проверяет на соответствие высшим ценностям России положения федеральных законов и обыкновений правоприменительной практики.

В отличие от органов общественного контроля Палата высших ценностей России получает больше возможностей для взаимодействия и контроля государственных органов. Так, на последних, в соответствии с научным макетом, налагается обязанность руководствоваться в своей деятельности заключениями Палаты высших ценностей России.

Труд

Чаще всего в истории человечества, государств и цивилизаций в поле возникновения права человека на получение блага сталкиваются два института. С одной

стороны, это труд, создающий блага, с другой — присвоение, не создающее блага, но дающее возможность его потреблять. Когда-то последнее подразумевало отъем блага в схватке, в ходе войны или в результате грабежа. Затем появились банкинг, ростовщичество и рента. Затем — рента на производственный капитал, природные ресурсы, финансовый капитал.

В современном мире присвоение реализуется на основе права эмиссии государством денежных средств и их финансовых производных, которая порождает, в том числе, мировые войны, теракты и кризисы. Современной России навязывается рентная, а не трудовая парадигма, лишаящая страну перспективы успеха и суверенности существования в глобальном мире.

Научный макет новой Конституции России, основанной на приближении страны к цивилизационно-идентичным ключам успешности, устанавливает приоритет именно труда как права на получение благ. Поэтому в соответствии с научным макетом устанавливается прогрессивная шкала налогообложения доходов от использования имущества и финансов, вводятся ограничения рентабельности и рентного дохода. При этом предпринимательская деятельность, как основанная на труде, провозглашается социально значимой, и поэтому она не должна подвергаться какому-либо ущемлению.

Народное достояние

Невозможно согласиться с тем, что основные природные ресурсы, принадлежащие всей стране, ее народу, а также другие естественные энергетические, пространственные и иные преимущества страны служат интересам только узких социальных групп. Аналогично следует относиться и к исторически накопленным материальным (например, транспортным и иным инфраструктурным объектам, создаваемым всей страной) и нематериальным ценностям.

Народ России, согласно научному макету новой Конституции России, не только источник власти, он еще и собственник такого общероссийского достояния. Поэтому в макете четко регламентируются вопросы собственности и предусматриваются такие институты, которые работают в интересах всего Народа России. Достояние Народа России может находиться только в федеральной собственности, а доходы от ее экономического пользования должны перераспределяться через федеральный бюджет и специально создаваемые в форме государственных внебюджетных фондов государственные фонды общественного потребления.

Система сдержек и противовесов ветвей власти, подконтрольность и ответственность государственных органов

Декларации о разделении ветвей власти и системе взаимных сдержек и противовесов, обычно провозглашаемых в конституции, как правило, недостаточно для преодоления естественного стремления любой власти к всеохватности и монополизму. Монополизация же власти всегда ведет к ее загниванию. Как и в отношении проблемы обеспечения народовластия, необходимо на конституционном уровне предусматривать специальные гарантии реализации данных установлений. Таковые предложены в нормах научного макета в виде балансировки полномочий исполнительной и законодательной ветвей власти и выражены, в том числе, по-

средством введения механизмов подконтрольности исполнительной ветви законодательной и ответственности государственных органов и их должностных лиц за свои действия (бездействие) и решения (в этой части предусматриваются процедуры отрешения от должности и роспуска или отставки).

В научном макете вводится институт общественной оценки (порицания, вынесения предупреждения) деятельности государственных органов и их должностных лиц. Общество получает право на осуществление протестных действий без применения насилия.

Выборные должностные лица обязываются выполнять указы избирателей под угрозой их досрочного отзыва.

В механизмах формирования власти вводится обязательность политической соревновательности на выборах, гарантируется существование политической оппозиции, обязательность проведения публичных дебатов для всех кандидатов на выборах, а также вводятся цензы на выдвижение кандидатов.

Государственная власть и народное самоуправление

В научном макете новой Конституции России государственная власть представлена на трех уровнях: Россия (Федерация), субъект России (субъект Федерации), местное управление.

Наряду с государственной властью (обладающей ресурсами и полномочиями по принуждению) вводится также низовой первичный уровень самоорганизации людей в виде народного самоуправления по месту жительства в целях благоустройства их группового соседского общежития. По мнению авторов, именно на этом уровне и может реализовываться истинное самоуправление. А то, что в Конституции РФ называется местным самоуправлением, таковым на самом деле не является, а представляет собой еще один уровень государственной власти, зачем-то выведенный из нее.

Государственное устройство и государственное управление

Для общей характеристики государственного устройства и государственного управления, в соответствии с научным макетом новой Конституции России, важны следующие ключевые вопросы.

1. В научном макете Россия провозглашается федеративным государством, как это закреплено и в Конституции РФ. Однако указанная характеристика государственно-территориального устройства исключена из названия государства: оно названо «Россией», а не «Российской Федерацией».

2. Научный макет закрепляет следующие принципы федеративного устройства.

- 1) Россия состоит из столицы² и равноправных субъектов России. Здесь нашли отражение две существенные правовые новеллы: во-первых, члены Федера-

² Столице придается особый статус в рамках необходимости размещения в ней федеральных государственных органов, представительств субъектов России, а также дипломатических представительств иностранных государств в России. Никаких преференций и льгот это не подразумевает, равно как и наделяет правами субъектов РФ-республик на собственную конституцию, государственный язык и т.п.

ции названы «субъектами России»; во-вторых, все субъекты России уравниваются в статусе, что принципиальным образом отличает их от модели, предусмотренной в Конституции РФ.

- 2) Федеративное устройство России основано на ее территориальной целостности, единстве государственного суверенитета и системы государственной власти, законодательства и применения русского языка, определении сфер ответственности федеральных государственных органов, государственных органов субъектов России и местных государственных органов. Нормы научного макета содержат несколько принципиально новых положений: во-первых, федеративное устройство напрямую увязывается со статусом русского языка; во-вторых, категории «компетенция» и «ведение» заменены на категорию «ответственность» («государство ответственно за...»), поскольку такая форма гораздо более адекватно программирует успешность государственного управления.

- 3) Во взаимоотношениях с федеральными государственными органами субъекты России равноправны и равнообязанны. То есть в научном макете впервые поставлен вопрос не только о правах, но и об обязанностях субъектов Федерации.

3. Конкретизацию в научном макете новой Конституции России получили нормы о единстве государственной власти в России.

- 1) Предусматривается, что федеральные законодательные органы, законодательные органы субъектов России и местные законодательные органы образуют единую систему законодательной власти в России, объединенную механизмами взаимного информирования, координации, согласования процедур разработки и контроля реализации решений.

- 2) Федеральные исполнительные органы, исполнительные органы субъектов России и местные исполнительные органы образуют единую систему исполнительной власти в России, объединенную механизмами реализации высших ценностей России и целей России, взаимного информирования и координации, согласования процедур разработки и контроля реализации решений.

4. Субъектный состав России не подвергается изменениям, за исключением развития положений о равнозначности субъектов России: согласно научному макету, все субъекты имеют равный статус и называются землями, принимают свои уставы (в настоящее время республики являются государствами и принимают свои конституции). При этом каждый субъект России вправе избрать наряду с конституционным собственное название, употребляющееся наряду с конституционным. Более подробно, по сравнению с Конституцией РФ, урегулирован порядок изменения состава субъектов России.

5. Значительной коррекции в научном макете подверглась сфера компетенций.

- 1) Изменена концепция «предметов ведения и полномочий». «Сфера ведения» стала «сферой ответственности за...».
- 2) Существенной коррекции подверглись сами перечни полномочий. Они стали обширнее и подробнее.
- 3) Исключена сфера совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, предусмотрены сферы ответственности России, ответственности субъ-

ектов России и ответственности муниципальных образований. За субъектами России сохраняется право опережающего законотворчества.

6. В научном макете конкретизируется порядок разграничения сфер ответственности и делегирования полномочий между разными уровнями государственной власти.

Система федеральных государственных органов

Система федеральных государственных органов в научном макете новой Конституции России получила четкое закрепление, устранившее трактовку в Конституции РФ должности Президента РФ как формально равноудаленного от трех ветвей власти, но по сути обладающего широкими полномочиями в каждой из них, особенно в исполнительной.

Научный макет сохраняет за Президентом России традиционные в мировой практике полномочия по осуществлению верховной власти внутри страны и представлению страны за рубежом, промульгации законов и права вето, представлению в парламент кандидатур на различные государственные должности. Вместе с тем, Президент России провозглашается не только главой государства, но и Председателем Правительства России с соответствующими полномочиями и ответственностью.

Научный макет ужесточает требования к кандидатам на должность Президента России: повышается минимальный возраст кандидата и одновременно устанавливается верхний возрастной предел, появляется требование о необходимости прохождения службы в Вооруженных силах России и наличия опыта в области политической деятельности и государственного управления. Важной новеллой также является обязательность наличия предвыборной программы у кандидата в Президенты России, которая в случае его победы на выборах служит основой для первого ежегодного послания Народному собранию России.

Вводится должность Вице-президента России, наделяемого отдельными полномочиями Президента России и временно осуществляющего полномочия Президента России в случае его временной нетрудоспособности, смерти, добровольной отставки, отрешения от должности, участия Президента России в выборах, а также в иных случаях, когда Президент России временно не может осуществлять возложенные на него полномочия.

В научном макете конкретизируется вопрос ответственности Президента России за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. Научным макетом устанавливаются следующие формы ответственности:

- 1) вынесение предупреждения со стороны Народного собрания России или Конституционного суда России;
- 2) отрешение от должности.

Также предусматривается добровольная отставка Президента России.

Более подробно регулируется деятельность Правительства России, являющегося высшим органом исполнительной власти в стране. Так, расширен состав данного коллегиального органа за счет введения в него федеральных министров по делам регионов. Закрепляется сфера ответственности Правительства России и перечень его полномочий, включающий не только традиционную для исполнительного государственного органа деятельность, но и функции по мониторингу и контролю

результатов деятельности исполнительных государственных органов всех уровней по реализации высших ценностей России и целей России.

Законодательным и представительным федеральным органом власти России, согласно научному макету, является Народный совет России (парламент России), состоящий из двух палат — Земского собрания и Собрания народных представителей.

Верхняя палата парламента должна функционировать как компактный и оперативно действующий орган, в нижней же палате должна быть сосредоточена основная часть законопроектной деятельности. При этом Земское собрание в обязательном порядке рассматривает все законопроекты, одобренные Собранием народных представителей.

Устанавливается требование личного голосования и участия депутатов палат в заседаниях. Для обеспечения работы палат Народного совета России предлагается сформировать единый аппарат, сопровождающий весь законотворческий процесс и иные виды деятельности палат. Важной новеллой является снятие барьеров, препятствующих избранным депутатам приступать к исполнению своих обязанностей, а также закрепление момента объявления результатов голосования в субъекте России в качестве акта, подтверждающего соответствующие полномочия депутата.

В научном макете новой Конституции России предлагается существенно изменить порядок формирования нижней палаты — Собрания народных представителей. В целях обеспечения осуществления им представительской функции и предоставления возможностей для взаимодействия электората и избранных им представителей, в научном макете предусматривается формирование половины состава Собрания народных представителей путем кооптации по спискам общественных объединений (за исключением политических партий). Члены политических партий избираются в Государственную думу на общих основаниях наравне с другими гражданами. Депутаты палат Народного совета могут быть отозваны избирателями. Фракции формируются (в том числе политическими партиями) после прохождения отдельных депутатов в Государственную думу.

Научный макет новой Конституции России устанавливает ответственность палат Народного совета России за свою деятельность в форме роспуска за систематическое или грубое нарушение Конституции. Также на конституционном уровне предлагается закрепить положения о парламентском контроле и парламентском расследовании.

В отношении судебной власти в России предлагается сохранить существующее деление судов на системы арбитражной, конституционной и общей юрисдикции с созданием специализированных судов в рамках одной из перечисленных систем. Основные нововведения коснулись Конституционного суда России и юридической силы решений судов. Предлагается после принятия решения о неконституционности акта считать его недействительным и утратившим силу. Принятие решения иными судами о незаконности акта влечет за собой признание его недействующим, т. е. утратившим силу с момента вступления решения суда в силу.

В научном макете предлагается восполнить пробел в регулировании иных государственных органов: Счетной палаты, Государственного банка, избирательных комиссий, прокуратуры и иных органов.

Права и обязанности человека и гражданина

Права и обязанности человека и гражданина пронизывают весь текст научного макета новой Конституции России в связи с их неотделимостью, например, от вопросов социального, гуманитарного и экономического устройства страны, от ответственности за реализацию прав и свобод органов государственной власти и т. д. Однако, несмотря на такой разброс, существует и отдельная глава научного макета под одноименным названием, посвященная концептуальным вопросам в области прав и обязанностей человека и гражданина. В ней содержится ряд новелл.

Во-первых, в научном макете более полно раскрывается принцип взаимной ответственности государства и личности. Существенным недостатком Конституции РФ является отсутствие четко установленных государственных гарантий по реализации прав и свобод человека и гражданина. В научном макете закреплены и такие правовые нормы, которые позволяют превратить юридические права в реальную возможность пользования благами. Обязанность не может существовать без корреспондирующего ей права, а право — без обязанности. Поэтому обязанности государства, возникающие в связи с наличием у человека и гражданина прав и свобод, находят свое выражение в совокупности зафиксированных в научном макете конкретных гарантий и входят в сферу ответственности государства.

При этом государство, в свою очередь, требует от личности ответственного отношения к осуществлению своих прав и свобод в виде закрепления обязанности лица при пользовании социальными благами соотносить свое поведение с общественными и государственными интересами, интересами других лиц и высшими ценностями России.

Во-вторых, в этой связи видоизменяется модель правового статуса личности. В главе систематизируется каталог прав и обязанностей человека и гражданина и закрепляются их перечни. Все предусмотренные Конституцией РФ права и обязанности нашли свое отражение в научном макете. По сравнению с Конституцией РФ данные перечни являются даже более широкими, особенно в отношении обязанностей. Так, наряду с имеющимися пятью конституционными обязанностями (воинской, обязанностью платить налоги, соблюдать законодательство, сохранять природу и окружающую среду, заботиться о сохранении исторического и культурного наследия), в научном макете новой Конституции России предусматривается еще ряд обязанностей (например, участвовать в выборах). Разграничиваются понятия «долг» и «обязанность». Долгом, согласно научному макету, признается забота о родителях, труд, сохранение собственного здоровья и т. д., т. е. то, что не обеспечивается мерами государственного принуждения и является моральным обязательством человека, исходящим из ответственного отношения к своему поведению и всячески поощряемым государством.

В-третьих, в научном макете закрепляются и подробно регламентируются три основополагающих права, из которых вытекают и развиваются все остальные права, — это право на жизнь, свободу и достоинство. Весь каталог прав и свобод, предусмотренный научным макетом, предполагает не только исключение произвольного вмешательства в сферу личностной автономии, но и обеспечение государством благополучия каждого человека и возможностей для его всестороннего развития, причем не только в узкоутилитарном смысле — гарантирования опреде-

ленного качества жизни, — но также и идейно-духовных начал, а также охраны от любых унижительных или уничижительных воздействий.

Охрана этих основополагающих прав гарантируется особо, в том числе путем закрепления понятий «жизнь», «достоинство» и «свобода» в качестве высших ценностей России. При этом ни одна из высших ценностей России не может умаляться полностью.

Применительно к человеческой жизни в научном макете регламентируется также право на создание новой человеческой жизни (новелла) в отношении вопросов зачатия, клонирования, аборт и некоторых других.

С точки зрения возможностей государственного принуждения и обеспечения индивидуальной автономии можно рассмотреть пример разграничения в научном макете фундаментальной духовной свободы — свободы мысли и слова — на две составляющих: мировоззренческую (внутреннюю) в виде свободы мысли и убеждений, и информационную (внешнюю) в виде свободы слова и права на информацию. Внешнюю составляющую государство вправе регулировать и вправе предусматривать ограничения по реализации данных прав и свобод. Вмешательство же во внутренний мир человека, его духовное самоопределение признается недопустимым. Такое разделение должно обеспечить индивидуальные ориентиры развития каждой личности.

При этом в научном макете предусмотрен антикоррупционный механизм в отношении государственных служащих руководящих категорий и лиц, замещающих государственные должности. Данный механизм предусматривает постоянный надзор за ними как на службе, так и в частной жизни, в том числе вмешательство в их частную жизнь. Такое ограничение является необходимым, поскольку позволит предотвращать коррупционные правонарушения, а, кроме того, выполнит нравственно-этическую функцию, направленную на оздоровление общества и формирование нравственного государства.

Таким образом, принцип суверенности государства, ответственного за развитие всех сфер общественной жизни, соединяется в научном макете с принципом прочного гарантирования конституционного статуса личности, которая обеспечивается возможностями противостоять государству в случае неправомерного его вторжения в сферу личностной автономии либо неисполнения своих обязанностей перед человеком и гражданином. Получение лицом определенных прав и свобод при этом налагает на него определенные обязательства по их использованию, по сознательному самоограничению в интересах иных лиц, общества и государства. В этом состоят пределы взаимной свободы и взаимной ответственности личности и государства.

Более подробная регламентация остальных прав и обязанностей человека и гражданина, а также обязанностей государства по их обеспечению содержится в тех главах, которые предметно связаны с их осуществлением.

В-четвертых, в научном макете новой Конституции России провозглашается принцип правового равенства, который заключается в равенстве не только прав лиц, но и гарантий их реализации, обязанностей и ответственности. При этом, наряду с обычными требованиями антидискриминационного характера, закрепляются также права меньшинств (за исключением девиантных) в целях превраще-

ния потенциальных возможностей таких лиц в возможности фактические, в целях обеспечения подлинного равенства в приобретении и осуществлении прав между всеми субъектами.

В-пятых, новым является урегулирование правовой категории под названием «группа интересов». Ее создание связано с реализацией права на объединение. Цель закрепления данной категории в научном макете — введение еще одной формы непосредственного осуществления народовластия. Группы интересов приобретают в порядке, установленном законом, право участвовать в управлении делами государства.

В-шестых, в научном макете несколько иначе излагается закрепленный в части 3 статьи 55 Конституции РФ принцип ограничения прав и свобод — теперь он основан на высших ценностях России. В каждом конкретном случае реализации данной конституционной нормы правотворческому органу или правоприменителю необходимо будет искать и находить баланс между правами и свободами, с одной стороны, и четко определенной высшей ценностью, во имя которой данные права подлежат ограничению, — с другой стороны.

В-седьмых, научный макет не предусматривает должность Уполномоченного по правам человека в РФ, а только должности региональных уполномоченных. Представляется, что гарантии государственной защиты прав человека и гражданина, их соблюдения и уважения государственными органами, их должностными лицами гораздо эффективнее на региональном уровне, а общенациональные функции в этой части могут полностью взять на себя органы прокуратуры, которые, в отличие от Уполномоченного по правам человека, обладают большими полномочиями и разветвленным аппаратом.

3.2. Структура научного макета новой Конституции России

Преамбула

Раздел 1. Ценностные основы конституционного устройства России

Глава 1. Общие положения

- Статья 1. Предмет конституционного регулирования
- Статья 2. Основные конституционные понятия
- Статья 3. Историческое государственное преемство
- Статья 4. Охрана и защита Конституции России
- Статья 5. Санкции за нарушение Конституции России

Глава 2. Ценности России

- Статья 6. Высшие ценности России
- Статья 7. Историческое культурное наследие
- Статья 8. Идеология
- Статья 9. Защита высших ценностей России

Глава 3. Государство и религия

- Статья 10. Человек, религиозные объединения и государство
- Статья 11. Религиозные объединения и высшие ценности России

Глава 4. Безопасность и развитие России

- Статья 12. Обеспечение безопасности в России
- Статья 13. Государственный суверенитет
- Статья 14. Русская (российская) цивилизационная идентичность
- Статья 15. Государство и развитие
- Статья 16. Самодостаточность России
- Статья 17. Цели России
- Статья 18. Информационная безопасность

Глава 5. Права и обязанности человека и гражданина в России

- Статья 19. Основы регулирования прав и обязанностей человека и гражданина
- Статья 20. Права и свободы человека
- Статья 21. Долг и обязанности человека
- Статья 22. Права и свободы гражданина
- Статья 23. Долг и обязанности гражданина
- Статья 24. Равенство в правах, обязанностях и ответственности человека и гражданина
- Статья 25. Право человека на жизнь
- Статья 26. Право на создание новой человеческой жизни
- Статья 27. Свобода человека
- Статья 28. Достоинство человека

- Статья 29. Ограничения прав и свобод человека и гражданина
- Статья 30. Защита прав и свобод человека и гражданина
- Статья 31. Региональные уполномоченные по правам человека
- Статья 32. Гражданство России
- Статья 33. Иностранцы граждане и лица без гражданства
- Статья 34. Семья в России
- Статья 35. Права меньшинств
- Статья 36. Свобода мысли и убеждений
- Статья 37. Свобода слова и право на информацию
- Статья 38. Общественные объединения
- Статья 39. Группы интересов
- Статья 40. Право на правосудие и альтернативные способы разрешения конфликтов
- Статья 41. Презумпция невиновности
- Статья 42. Свидетельский иммунитет
- Статья 43. Гарантии осужденным и отбывающим наказание

Раздел 2. Народ России

Глава 6. Источник власти в России

- Статья 44. Народовластие
- Статья 45. Гарантии народовластия
- Статья 46. Палата высших ценностей России
- Статья 47. Референдум

Глава 7. Народосбережение и народостроительство в России

- Статья 48. Народостроительство и национальные отношения в России
- Статья 49. Народосбережение в России
- Статья 50. Гарантии прав коренных малочисленных народов

Глава 8. Русский (российский) мир

- Статья 51. Представители русского (российского) мира
- Статья 52. Политика России в отношении русского (российского) мира за рубежом

Глава 9. Народное самоуправление

- Статья 53. Право на народное самоуправление
- Статья 54. Сфера деятельности групп народного самоуправления
- Статья 55. Взаимодействие народного самоуправления и государственных органов

Раздел 3. Социальное и гуманитарное устройство России

Глава 10. Общество

- Статья 56. Общество в России

Статья 57. Общество и государство

Статья 58. Государство и общество

Глава 11. Социальная справедливость

Статья 59. Достижение социальной справедливости

Статья 60. Основания достижения социальной справедливости

Статья 61. Социальные стандарты

Глава 12. Социальное самочувствие человека

Статья 62. Психологический комфорт

Статья 63. Информированность о планировании будущего

Статья 64. Преодоление несправедливости, горя, беды

Глава 13. Защищенность человека

Статья 65. Материальная защищенность

Статья 66. Нематериальная и средовая защищенность

Статья 67. Защищенность после смерти

Глава 14. Труд и иные источники права на получение благ

Статья 68. Труд

Статья 69. Рента

Статья 70. Наследование

Статья 71. Социальное перераспределение

Статья 72. Государственное служение

Статья 73. Государственные выплаты

Глава 15. Отдых

Статья 74. Право на отдых

Статья 75. Государственные праздники

Глава 16. Жилище

Статья 76. Право на жилище

Статья 77. неприкосновенность жилища

Глава 17. Милосердие и благотворительность

Статья 78. Милосердие

Статья 79. Благотворительность

Глава 18. Человеческий потенциал России

Статья 80. Формирование, развитие и сохранение человеческого потенциала

Статья 81. Гарантии сохранения и развития человеческого потенциала

Глава 19. Здоровье

Статья 82. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Статья 83. Государство и здравоохранение

Статья 84. Здоровье и здоровый образ жизни

Глава 20. Воспитание

Статья 85. Государство и воспитание

Статья 86. Воспитание и средства массовой коммуникации

Статья 87. Воспитание и образование

Глава 21. Образование

Статья 88. Цели образования

Статья 89. Право на образование

Статья 90. Гарантии образования

Глава 22. Культура

Статья 91. Право на доступ к культуре

Статья 92. Государство и культура

Глава 23. Творчество и наука

Статья 93. Свобода творчества

Статья 94. Развитие науки

Статья 95. Интеллектуальная деятельность

Статья 96. Государственная поддержка инновационной деятельности

Статья 97. Искусство

Раздел 4. Экономическое устройство России

Глава 24. Государство и экономика

Статья 98. Основания государственного регулирования экономической деятельности

Статья 99. Участие государства в экономической деятельности

Статья 100. Единство экономического пространства

Статья 101. Конкуренция и естественные монополии

Статья 102. Достижение целей России и государственные фонды общественного потребления

Глава 25. Экономические ресурсы

Статья 103. Трудовые ресурсы

Статья 104. Основные фонды

Глава 26. Собственность в России

Статья 105. Формы собственности и право собственности

Статья 106. Достояние Народа России

Статья 107. Исключительная федеральная собственность

Статья 108. Собственность на природные ресурсы, не относящиеся к жизненно важным

Статья 109. Собственность на землю

- Статья 110. Интеллектуальная собственность
- Статья 111. Приватизация и национализация
- Статья 112. Защита собственности

Раздел 5. Территория России

Глава 27. Территория России и мир

- Статья 113. Целостность и неприкосновенность территории России
- Статья 114. Геополитическое соседство
- Статья 115. Исторические территории России

Глава 28. Территориальное развитие России

- Статья 116. Связанность и освоенность территории
- Статья 117. Региональное развитие
- Статья 118. Территориальное развитие
- Статья 119. Территориальная справедливость

Глава 29. Природные ресурсы России

- Статья 120. Принадлежность и использование природных ресурсов
- Статья 121. Рачительное использование природных ресурсов
- Статья 122. Охрана окружающей среды
- Статья 123. Мировая ответственность России за природные ресурсы

Раздел 6. Государство и государственное управление в России

Глава 30. Основы государственного устройства

- Статья 124. Россия — федеративное государство
- Статья 125. Россия — правовое государство
- Статья 126. Россия — светское и веротерпимое государство
- Статья 127. Россия — социальное государство
- Статья 128. Россия — нравственное государство
- Статья 129. Государственная власть в России
- Статья 130. Единство государственной власти в России
- Статья 131. Языки в России
- Статья 132. Государственные символы России
- Статья 133. Столица России

Глава 31. Федеративное устройство России

- Статья 134. Территориальный состав России
- Статья 135. Порядок изменения территориального состава России
- Статья 136. Сфера ответственности России на федеральном уровне
- Статья 137. Сфера ответственности субъекта России
- Статья 138. Сфера ответственности муниципальных образований
- Статья 139. Система государственных органов субъекта России
- Статья 140. Система местных государственных органов

- Статья 141. Разграничение сфер ответственности государственных органов
- Статья 142. Делегирование полномочий

Глава 32. Принципы государственного управления в России

- Статья 143. Общие принципы государственного управления
- Статья 144. Ответственность за результаты государственного управления
- Статья 145. Государственное прогнозирование, планирование и программирование развития
- Статья 146. Сбалансированность интересов при подготовке, принятии и реализации государственных управленческих решений
- Статья 147. Эффективность государственного управления
- Статья 148. Противодействие коррупции
- Статья 149. Добросовестность и ценностные ориентиры должностных лиц исполнительных государственных органов

Глава 33. Президент России

- Статья 150. Статус Президента России
- Статья 151. Полномочия Президента России
- Статья 152. Ответственность Президента России
- Статья 153. Вице-президент России
- Статья 154. Полномочные представители Президента России
- Статья 155. Выборы Президента России и Вице-президента России
- Статья 156. Ежегодное послание Президента России и Правительства России
Народному собранию России
- Статья 157. Присяга Президента России
- Статья 158. Сроки действия полномочий Президента России
- Статья 159. Отрешение Президента России от должности
- Статья 160. Отрешение Вице-президента России от должности
- Статья 161. Секретариат Президента России
- Статья 162. Гарантии Президенту России и Вице-президенту России

Глава 34. Народный совет России

- Статья 163. Статус Народного совета России
- Статья 164. Выборы палат Народного совета России
- Статья 165. Неприкосновенность депутатов палаты Народного совета России
- Статья 166. Ответственность депутата палаты Народного совета России
- Статья 167. Компетенция Земского собрания
- Статья 168. Компетенция Собрания народных представителей
- Статья 169. Заседания палат Народного совета России
- Статья 170. Роспуск палат Народного совета России
- Статья 171. Парламентский контроль и парламентское расследование

Глава 35. Правительство России

- Статья 172. Статус Правительства России
- Статья 173. Формирование Правительства России

- Статья 174. Ответственность Правительства России
- Статья 175. Полномочия Правительства России
- Статья 176. Выражение доверия и недоверия федеральным министрам, отставка федеральных министров
- Статья 177. Министерство безопасности и развития России

Глава 36. Правовая система России

- Статья 178. Юридическая сила Конституции России
- Статья 179. Система правовых актов
- Статья 180. Федеральный конституционный закон
- Статья 181. Доктринальные правовые акты
- Статья 182. Федеральный закон
- Статья 183. Подзаконные акты
- Статья 184. Международные договоры России
- Статья 185. Правовая система России и принципы и нормы международного права
- Статья 186. Законодательство субъекта России
- Статья 187. Муниципальные правовые акты
- Статья 188. Обеспечение целостности правовой системы России
- Статья 189. Доступ к правовым актам
- Статья 190. Толкование правовых актов

Глава 37. Суды в России

- Статья 191. Судьи в России
- Статья 192. Назначение судей
- Статья 193. Полномочия, порядок образования и деятельности судов
- Статья 194. Осуществление правосудия и финансирование судов
- Статья 195. Решения судов
- Статья 196. Статус и полномочия Верховного суда России
- Статья 197. Статус и полномочия Высшего арбитражного суда России
- Статья 198. Статус и полномочия Конституционного суда России
- Статья 199. Юридическая сила решений Конституционного суда России
- Статья 200. Правовые позиции Конституционного суда России

Глава 38. Правоохранительные органы в России

- Статья 201. Прокуратура России
- Статья 202. Назначение и освобождение от должности прокуроров
- Статья 203. Правоохранительные органы

Глава 39. Финансовая системы России

- Статья 204. Основы финансовой системы России
- Статья 205. Финансовый контроль в России
- Статья 206. Счетная палата России
- Статья 207. Основы деятельности Государственного банка России
- Статья 208. Задачи и полномочия Государственного банка России

- Статья 209. Денежная единица и денежная эмиссия
- Статья 210. Налоги, сборы, государственные займы
- Статья 211. Бюджетная система России и межбюджетные отношения

Глава 40. Внешняя политика России

- Статья 212. Принципы и цели внешней политики России
- Статья 213. Цивилизационные ориентиры во внешней политике
- Статья 214. Управление внешней политикой

Глава 41. Оборона и безопасность России

- Статья 215. Вооруженные силы России
- Статья 216. Статус военнослужащих
- Статья 217. Специальные службы России
- Статья 218. Военная доктрина России
- Статья 219. Особые режимы в России

Раздел 7. Демократические основы политической и избирательной систем в России

Глава 42. Демократические основания политической системы в России

- Статья 220. Политическая соревновательность
- Статья 221. Политическая оппозиция
- Статья 222. Протестная деятельность

Глава 43. Выборы представителей Народа России в государственные органы

- Статья 223. Основы выборов представителей Народа России в государственные органы
- Статья 224. Выдвижение кандидатов на выборные должности
- Статья 225. Требования к кандидатам на выборные должности
- Статья 226. Наказ избранному лицу и его отзыв
- Статья 227. Публичные дебаты
- Статья 228. Соревновательность выборов
- Статья 229. Обязательность голосования на выборах
- Статья 230. Финансовое, информационное и иное обеспечение избирательной кампании
- Статья 231. Выдвижение кандидата от территориального округа
- Статья 232. Выдвижение кандидата от общественных объединений

Глава 44. Избирательные комиссии России

- Статья 233. Порядок формирования и статус Всероссийской избирательной комиссии
- Статья 234. Общие условия формирования избирательных комиссий

**Раздел 8. Конституционные процедуры, заключительные
и переходные положения**

Глава 45. Конституционные процедуры

Статья 235. Конституционная коллизия

Статья 236. Прямое действие Конституции России

Статья 237. Толкование Конституции России

Глава 46. Заключительные и переходные положения

Статья 238. Принятие и изменение Конституции России

Статья 239. Заключительные положения

Статья 240. Переходные положения

3.3. Научный макет новой Конституции России

Преамбула

Мы, русский народ и все братские российские народы, соединившиеся в трудах, преодолениях и великих победах в ходе своей общей многовековой истории в единый Народ России;

объявляя абсолютной высшей ценностью преемствующую в веках и поколениях на единой российской священной земле нашу общую Родину Россию;

провозглашая для нашей страны и всех нас будущее, основанное на приверженности высшим ценностям России;

будучи убежденными в том, что источниками счастья человека, блага и благополучия всех и каждого являются труд, свобода и ответственность, совесть и нравственность, любовь и товарищество, справедливость и единство, семья;

считая основополагающими для себя заботу всех о благе каждого и заботу каждого о благе всех;

уважая каждый народ, живущий в России, его культуру, язык, вероисповедание и традиции;

исходя из принципов народовластия, неразрывной связи прав и обязанностей человека и гражданина, социальной справедливости и равноправия всех людей в их достоинстве;

признавая нашу общую ответственность за свою Родину перед прошлыми, нынешним и будущими поколениями;

что память и традиции предков, завещавших нам сохранение Отечества, любовь и уважение к нему, веру в добро, справедливость и высоту человеческого духа;

осознавая исторический вклад самобытной русской (российской) цивилизации в мировое развитие и свою ответственность за судьбы мира и человечества;

утверждая нерушимое единство, территориальную целостность, суверенитет и независимость Российского государства;

стремясь обеспечить благополучие, процветание и вечное существование Народа России, самой России, гарантировать уважаемую, авторитетную и ответственную государственную власть;

являясь равными в правах и осознавая свои обязанности по отношению к общей и единой России;

заявляя о своей ответственности перед Богом, собственной совестью и людьми;

**ПО СВОЕЙ ДОБРОЙ ВОЛЕ ОПРЕДЕЛЯЕМ
В КОНСТИТУЦИИ РОССИИ
ЖИЗНЕУСТРОЙСТВО НАШЕЙ СТРАНЫ.**

Раздел 1. Ценностные основы конституционного устройства России

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Предмет конституционного регулирования

1. Конституция России является основным идеологическим, политическим и правовым документом, определяющим жизнеустройство страны.

2. Конституция России устанавливает высшие ценности России, порядок жизнеустройства Народа России, устройства государства и территории России, единого суверенного государственного управления в России. Конституция России выражает волю Народа России и может быть им изменена в установленном Конституцией России порядке.

3. Конституция России обязательна к исполнению и соблюдению всеми государственными органами и их должностными лицами, гражданами России и их объединениями, юридическими лицами, а также временно пребывающими, временно или постоянно проживающими на территории России иностранными гражданами и лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами, действующими на территории России.

4. Нарушение или ненадлежащее исполнение норм Конституции России преследуется в соответствии с законодательством России.

Статья 2. Основные конституционные понятия

Безопасность — способность субъектов и объектов сохранять свое состояние, в текущий момент и развиваясь в будущем, в условиях разрушающих воздействий, минимизируя вероятность таких воздействий и величину вызываемого ими ущерба.

Высшие ценности России — наиболее важные для жизнеспособности России качества и характеристики Народа России, территории России и государственной власти и управления в России, закрепленные в Конституции России.

Жизнеспособность — способность государства, общества, человека существовать во времени и устойчиво развиваться при реализации своих основных функций.

Гарантия — установленная законом обязанность субъекта-гаранта предоставить материальные и иные ресурсы для реализации гарантируемого права.

Государственная идеология — основанная на высших ценностях России и мировоззрении Народа России идеология, мотивирующая деятельность человека, общества, Народа России и государства, формируемая, поддерживаемая и защищаемая государством.

Государственная политика — система ценностей и целей, государственно-управленческих программ, решений и действий, оформленных соответствующими нормативными правовыми актами, направленных и осуществляемых для достижения поставленных целей.

Государственное управление — установление на основании высших ценностей России целей России, а также формирование государственными органами ресурсов и (или) их использование для реализации высших ценностей России и целей России, текущего управления.

Государственные органы — федеральные государственные органы, государственные органы субъектов России, местные государственные органы и иные органы, образуемые в соответствии с законодательством России, законодательством субъектов России, муниципальными правовыми актами.

Государственный суверенитет — способность и возможность самостоятельно принятия государством решений в интересах Народа России и осуществления своих функций, установленных Конституцией России.

Долг — установленные в правовой форме вид и мера должного поведения человека, за неосуществление или ненадлежащее осуществление которого человек несет моральную ответственность.

Историческое культурное наследие России — совокупность накапливаемых культурных ценностей, оставленных предками последующим поколениям и воплощенных в материальных объектах (памятники истории и культуры), истории страны; в традициях, обычаях и обрядах, празднествах, ремеслах; в духовных ценностях в виде исторической памяти, информации на любых носителях о письменных, изустных, образных культурных накоплениях, составляющих культуру русского народа и всех братских российских народов во все исторические времена.

Народ России — сообщество граждан России, цивилизационно объединенное на основании общих ценностей, языка, культуры, истории, религии, традиций, территории проживания, осознающее себя в качестве субъекта государственного строительства и общественного развития, принявшего Конституцию России.

Народное самоуправление — осуществляемая самостоятельно и под свою ответственность деятельность населения определенной территории по решению непосредственно или через органы народного самоуправления вопросов народного самоуправления.

Обязанность — установленные в правовой форме вид и мера должного поведения субъекта, за неосуществление или ненадлежащее осуществление которого устанавливается юридическая ответственность.

Особый режим — установленный федеральным конституционным законом порядок деятельности государства и иных субъектов при возникновении угроз безопасности, отличающийся от естественного режима мирного времени ограничениями прав и свобод человека и гражданина и введением специальных (дополнительных) обязанностей субъектов.

Ответственность государства — основанные на полномочиях государственных органов, государственных служащих, лиц, замещающих государственные должности, обязанности принимать решения и осуществлять действия в целях обеспечения успешности всех сфер жизни страны; а также обязанность подвергаться мерам правового принуждения за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Ответственность человека — обязанность претерпевать ограничения и лишения личного и имущественного характера за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Подрыв высших ценностей России — подмена или дискредитация высших ценностей России или иные действия (бездействие), направленные на их отрицание или умаление.

Право — обеспеченные законодательством России, гарантиями, полномочиями государственных органов и (или) обязанностями других субъектов вид и мера возможного поведения субъекта.

Развитие — изменчивость качеств и характеристик объекта государственного управления, отвечающая целям государственного управления.

Русская (российская) цивилизационная идентичность — обеспечивающая максимальную жизнеспособность России самобытность обустройства ее территории и всех сфер жизни населения, устройства государственной власти и управления, выработанная на основе ее исторического опыта.

Социальные стандарты — устанавливаемые государством нормы и стандарты, обеспечивающие реализацию гарантированных Конституцией России прав человека и гражданина в социальной сфере, и порядок предоставления этих прав.

Страна — территория, принадлежащая Народу России и объединенная государственным управлением, основанном на единой суверенной государственной власти.

Территория России — поверхность суши, внутренние воды, территориальное море, недра и воздушное пространство в пределах государственных границ, а также искусственные аппараты и сооружения в Мировом океане, воздушном и космическом пространстве, дипломатические представительства и консульские учреждения, находящиеся под юрисдикцией России.

Цели России — желаемые качества и состояния предметов деятельности государственных органов, общества и человека, вытекающие из высших ценностей России.

Человеческий потенциал — качества и характеристики населения России.

Статья 3. Историческое государственное преемство

Россия является продолжателем государственности России во всех ее формах, всех наименований, имевшихся в истории русской (российской) цивилизации.

Статья 4. Охрана и защита Конституции России

1. Применение норм Конституции России обеспечивается государством в соответствии с законодательством России.

2. Охрана Конституции России осуществляется государством всеми существующими законными средствами и методами, в том числе через образование, воспитание, культуру, пропаганду и средства массовой коммуникации.

3. Защита Конституции России обеспечивается комплексными мерами противодействия любым формам незаконной деятельности и поведения, посягающим на высшие ценности России и правопорядок.

Статья 5. Санкции за нарушение Конституции России

1. Лица, замещающие государственные должности и должности государственной службы, за неисполнение или ненадлежащее исполнение требований Конституции России несут ответственность в соответствии с законодательством России.

2. Депутаты палаты Народного собрания России за неисполнение или ненадлежащее исполнение требований Конституции России несут ответственность в соответствии с федеральным конституционным законом, регламентами палат Народного собрания России.

Глава 2. Ценности России

Статья 6. Высшие ценности России

1. Высшие ценности России являются общими и постоянно действующими основаниями самоосознания Народа России, целеполагания и деятельности государственных органов всех уровней, народного самоуправления, граждан, их объединений, юридических лиц.

2. Высшие ценности России определяют основу содержания и применения федеральных законов и иных правовых актов и обеспечиваются правосудием.

3. Абсолютной высшей ценностью является существование самой России — Родины Народа России.

4. Высшими ценностями России являются:

а) единство, неделимость, территориальная целостность и государственный суверенитет России;

б) ответственность России за судьбы мира и человечества;

в) всеобщее благо, общественное благо, благо всех законных социальных групп и благо каждого человека в их гармоничном сочетании;

г) забота всех и каждого о сохранении и умножении достоинства Народа России;

д) русская (российская) цивилизационная идентичность;

е) единство, дружба и солидарность русского и всех братских российских народов;

ж) служение государства Народу России;

з) народосбережение;

и) человеческая жизнь, достоинство и свобода человека;

к) патриотичность и любовь к Родине;

л) неприятие расовой, национальной, религиозной, языковой и социальной дискриминации;

м) любовь и семейность, рождение и воспитание детей, связь поколений;

н) сочетание традиционности и прогресса;

о) коллективность и взаимопомощь;

п) социальная справедливость;

р) гуманизм и взаимное уважение между людьми;

с) альтруизм и сопереживание;

т) гармоничное развитие личности;

у) честь, совесть и нравственность;

ф) идейно-духовная мировоззренческая мотивированность человека и общества, устремленность к идеалу;

х) нестяжательство и преобладание духовно-нравственных мотивов жизненного поведения над материальными интересами;

ц) трудолюбие;

ч) устремленность к творчеству.

5. Высшие ценности России равнозначны, никакая из высших ценностей России не может преобладать в государственном управлении.

6. В случае конфликта высших ценностей России при их применении действует абсолютная высшая ценность. Ни одна из высших ценностей России не может умаляться полностью.

Статья 7. Историческое культурное наследие

1. Историческое культурное наследие охраняется государством.
2. Государство в соответствии с законодательством России пресекает фальсификацию истории России.

Статья 8. Идеология

1. Высшие ценности России формируют общую, объединяющую Народ России государственную идеологию. Государственная идеология поддерживается государством через воспитание, образование, науку, культуру, традиции, средства массовой коммуникации и защищается от внутренних и внешних посягательств.
2. В России признается многообразие идеологий, отражающих мировоззрение отдельных групп граждан.
3. Никакая идеология не может насаждаться насильственно или быть направленной на подрыв высших ценностей России.

Статья 9. Защита высших ценностей России

1. Запрещается деятельность граждан России и их объединений, юридических лиц, временно или постоянно проживающих и временно пребывающих на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства, иностранных юридические лиц, действующих на территории России, направленная на подрыв высших ценностей России.
2. Защита высших ценностей России от внутренних и внешних посягательств является обязанностью государства, юридических лиц, объединений граждан и каждого гражданина России.

Глава 3. Государство и религия

Статья 10. Человек, религиозные объединения и государство

1. Российское государство:
 - а) не вмешивается в определение человеком своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в религиозное, атеистическое или агностическое воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии с их убеждениями и с учетом свободы вероисповедания детей;
 - б) не возлагает на религиозные объединения выполнение функций государственных органов и государственных юридических лиц;
 - в) не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не нарушает Конституцию России, высшие ценности России, права и обязанности человека и гражданина, законодательство России;
 - г) взаимодействует с религиозными объединениями в сферах их социально значимой деятельности.
2. Религиозное объединение:
 - а) создается и осуществляет свою деятельность в соответствии с федеральным законом и религиозными установлениями;
 - б) не выполняет функций государственных органов и государственных юридических лиц;

в) взаимодействует с государственными органами в сферах их социально значимой деятельности.

3. Самостоятельность религиозных объединений в отношениях с государством не влечет за собой ограничений прав членов указанных объединений участвовать наравне с другими гражданами в управлении делами государства, выборах в государственные органы, деятельности общественных объединений.

Статья 11. Религиозные объединения и высшие ценности России

1. Государство стимулирует деятельность российских религиозных объединений, направленную на укрепление русской (российской) цивилизационной идентичности и реализацию высших ценностей России.

2. Государство участвует в социальном партнерстве с религиозными организациями, уважая и поощряя их социально значимую деятельность в сфере благотворительности, призрения и социальной помощи, образования, науки, воспитания, нравственности, патриотизма, в том числе через средства массовой коммуникации в соответствии с федеральным законом.

Глава 4. Безопасность и развитие России

Статья 12. Обеспечение безопасности в России

1. Государство ответственно за обеспечение безопасности территории России, а также каждого человека, Народа России и самого государства.

2. Россия с целью обеспечения своей безопасности формирует Вооруженные силы России и специальные службы России.

3. Россия обеспечивает разработку, безопасные испытания, производство, хранение и применение оружия для ведения войны любых видов в целях обеспечения своей безопасности и защиты Народа России и граждан России в соответствии с принятыми Россией международными обязательствами.

4. Государство осуществляет мониторинг и прогнозирование внешних и внутренних угроз безопасности (в намерениях, решениях, действиях, в событиях и процессах), а также обеспечивает их минимизацию, предотвращение и минимизацию ущерба от них и ликвидацию последствий в случае их осуществления.

Статья 13. Государственный суверенитет

1. Россия обеспечивает государственный суверенитет всеми имеющимися в ее распоряжении государственными ресурсами.

2. Государственный суверенитет распространяется на материальные и нематериальные объекты, человеческую деятельность и ее результаты на всей территории России. Государство обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России в порядке, определяемом федеральным законом и признанными Россией нормами международного права.

3. Государственные органы и их должностные лица независимы в реализации предусмотренных законодательством России полномочий от любых иных органов,

физических и юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным конституционным и федеральным законами.

4. Действия, направленные на насильственный захват или незаконное насильственное удержание государственной власти, незаконное избрание или назначение на государственную должность, присвоение полномочий государственных органов или их должностных лиц преследуются в соответствии с федеральным конституционным законом.

Статья 14. Русская (российская) цивилизационная идентичность

1. Государство выступает гарантом русской (российской) цивилизационной идентичности.

2. Государство ответственно за поддержание и защиту русской (российской) цивилизационной идентичности.

3. Русская (российская) цивилизационная идентичность поддерживается государством в сфере языка, вероисповеданий, традиций, культуры, образования и воспитания, образа жизни, экономических, социальных и политических отношений, устройства государства, государственной власти и управления.

Статья 15. Государство и развитие

1. Государство ответственно за развитие всех сфер жизнеустройства и жизнедеятельности страны в соответствии с целями России посредством реализации предоставленных Конституцией России полномочий и государственных ресурсов.

2. Основные направления развития всех сфер жизнеустройства и жизнедеятельности России закрепляются в Доктрине безопасности и развития России, обязательной для применения при формировании планов и программ развития страны. Проект Доктрины безопасности и развития России разрабатывается Правительством России на основе высших ценностей России и целей России и пересматривается не реже одного раза в пять лет.

Статья 16. Самодостаточность России

Для обеспечения самодостаточности государство создает условия роста занятости, демографического потенциала, развития науки, образования, культуры, экономики и государственно значимых инфраструктур обороны, энергетики, транспорта, информации и связи, повышения качества государственного управления в целом.

Статья 17. Цели России

1. Цели России устанавливаются федеральными конституционными законами и доктринами России.

2. Цели России должны быть установлены публично.

Статья 18. Информационная безопасность

1. Государство обеспечивает безопасность России и Народа России от всех информационных угроз.

2. В России провозглашается информационная открытость. Перечень сведений, относящихся к информации с ограниченным доступом, а также порядок отнесения указанных сведений к информации с ограниченным доступом устанавливается федеральным законом.

3. В целях обеспечения внешней и внутренней безопасности государство регулирует оборот отдельных видов информационной продукции на основании Конституции России и в порядке, установленном федеральным законом. Политическая цензура запрещена.

4. Запрещается пропаганда безнравственного и асоциального поведения, производство и оборот массовой информационной продукции на любых носителях, содержащей вредную для нравственности массовую информацию, информацию, направленную на подрыв высших ценностей России, а также иную массовую информацию в соответствии с федеральными конституционными и федеральными законами.

5. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие расовую, национальную, религиозную, языковую или социальную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда расового, национального, религиозного, языкового или социального превосходства. Запрещается пропаганда развязывания агрессивной войны.

6. Порядок организации и осуществления государственного и общественного контроля деятельности средств массовой коммуникации устанавливается федеральным законом.

Глава 5. Права и обязанности человека и гражданина в России

Статья 19. Основы регулирования прав и обязанностей человека и гражданина

1. Права и свободы человека и гражданина в России связаны с его обязанностями и ответственностью как члена общества.

2. В России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина. Государство ответственно за признание, соблюдение и защиту, обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина.

3. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Порядок исполнения обязанностей и несения ответственности каждым человеком устанавливается законодательством России.

4. В России не принимаются (не издаются) правовые акты, отменяющие или умаляющие высшие ценности России, права и свободы человека и гражданина, за исключением случаев внесения изменений в Конституцию России.

5. Никто не может быть понужден к отказу от своих прав и свобод.

6. Способность каждого человека своими действиями приобретать и осуществлять права и исполнять обязанности в полном объеме возникает с наступлением совершеннолетия (по достижении восемнадцатилетнего возраста), если Конституцией России, федеральным конституционным или федеральным законом не установлено иное.

7. Исполнение обязанностей и несение ответственности неотчуждаемо и осуществляется каждым человеком и гражданином лично, если иное не установлено федеральным конституционным законом.

8. Никто не может быть принужден к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией России, федеральными конституционными и федеральными законами.

9. Каждый человек несет ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей в соответствии с законодательством России.

Статья 20. Права и свободы человека

1. Права и свободы человека неотчуждаемы и неотъемлемы.

2. Человек вправе осуществлять свободный выбор между добром и злом и ответствен в этом перед Богом и собственной совестью.

3. К правам и свободам человека относятся:

- а) право на жизнь;
- б) право на свободу;
- в) право на признание и охрану достоинства человека;
- г) право на неприкосновенность личности, жилища, частной жизни, право на тайну индивидуальных сообщений;
- д) свобода передвижения;
- е) право свободного выезда за пределы России и въезда в Россию;
- ж) право на самоидентификацию по национальному и религиозному признакам;
- з) свобода вероисповедания;
- и) свобода мысли и убеждений;
- к) свобода слова и право на информацию;
- л) свобода не запрещенной федеральным законом экономической деятельности;
- м) право собственности;
- н) право на равный доступ к жизненно важным природным ресурсам;
- о) право на труд;
- п) право на отдых;
- р) право на жилище;
- с) семейные права;
- т) право на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- у) право на благоприятную окружающую среду;
- ф) право на образование;
- х) свобода творчества;
- ц) право на доступ к культуре;
- ч) свобода самореализации;
- ш) право на социальное обеспечение;
- щ) право на объединение;
- э) право на мир без войны;
- ю) право на психологический комфорт.

4. Перечисление в настоящей статье прав и свобод человека не должно толковаться как отрицание или умаление иных прав и свобод человека, установленных

в других статьях Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законах, а также общепризнанных прав и свобод.

Статья 21. Долг и обязанности человека

1. Долг и обязанности человека неотчуждаемы и неотъемлемы.
2. Каждый человек обязан уважать права и свободы, законные интересы других лиц и не нарушать их. Злоупотребление правом запрещается.
3. Каждый человек, находящийся на территории России, обязан соблюдать Конституцию России, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные правовые акты, действующие на территории России, уважать высшие ценности России.
4. Каждый человек обязан платить законно установленные налоги и сборы.
5. Забота о своих близких родственниках является долгом и обязанностью каждого человека.
6. Каждый человек обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.
7. Каждый человек обязан сохранять историческое культурное наследие России.
8. Труд является долгом каждого человека.
9. Беречь собственное здоровье, вести здоровый образ жизни заниматься формированием своей духовной культуры — долг каждого человека.
10. Перечисление в настоящей статье обязанностей человека не отменяет иных обязанностей, установленных в других статьях Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законах.

Статья 22. Права и свободы гражданина

1. К правам и свободам гражданина России относятся:
 - а) право на участие в формировании государственных органов и управлении делами государства, контроль деятельности государственных органов и их должностных лиц;
 - б) право на равный доступ к государственной службе;
 - в) право на участие в отправлении правосудия;
 - г) право на народное самоуправление;
 - д) свобода собраний;
 - е) право на обращение в государственные органы, юридические лица, общественные объединения.
2. Перечисление в настоящей статье прав и свобод гражданина не должно толковаться как отрицание или умаление иных прав и свобод гражданина, установленных в других статьях Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законах.

Статья 23. Долг и обязанности гражданина

1. Поддержание и защита государственного суверенитета, единства, неделимости и территориальной целостности России является обязанностью гражданина России. Гражданин России обязан соблюдать Конституцию России, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные правовые акты, действующие

щие на территории России. Гражданин России обязан уважать и защищать государственные символы России, реализовывать высшие ценности России.

2. Защита Отечества в целях обеспечения внешней и внутренней безопасности России является священным долгом и обязанностью гражданина России. Гражданин России обязан исполнять воинскую обязанность. Гражданин России 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.

3. Гражданин России обязан участвовать в выборах и референдумах. Участие в деятельности Палаты высших ценностей России, избирательных комиссий является долгом гражданина России.

4. Гражданин России обязан рачительно и рационально использовать природные ресурсы России.

5. Содействие установлению и поддержанию согласия между российскими народами независимо от их расовых, национальных, религиозных, языковых и иных различий является долгом гражданина России.

6. Стремление к постоянному личному совершенству, развитию самосознания и чувства ответственности за свое поведение, гармоничной общественной жизни в целях продвижения России к высшим уровням достижений является долгом гражданина России.

7. Долгом граждан России является участие в отправлении правосудия в качестве присяжных и иных заседателей.

8. Перечисление в настоящей статье обязанностей гражданина не отменяет иных обязанностей, установленных в других статьях Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законах.

Статья 24. Равенство в правах, обязанностях и ответственности человека и гражданина

1. Все равны перед законом и обладают на территории России всеми правами и свободами, исполняют равные обязанности и несут равную ответственность.

2. Государство гарантирует реализацию прав и свобод человека и гражданина, защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, а также несение ответственности каждым человеком независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, социального статуса, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав и свобод лиц, принадлежащих к одной и той же группе интересов, по признакам расовой, национальной, религиозной, языковой или социальной принадлежности или по иным признакам.

3. Установление преимуществ и предпочтений для лиц, принадлежащих к одной группе интересов и нуждающихся в государственной поддержке, либо лиц, осуществляющих государственные полномочия, допускается на основе баланса высших ценностей России и принципа социальной справедливости и в соответствии с федеральными конституционными и федеральными законами.

Статья 25. Право человека на жизнь

1. Каждый человек имеет право на жизнь. Право на жизнь не подлежит ограничениям и ничто не может служить основанием для его умаления.

2. Государство несет ответственность в соответствии с федеральным конституционным законом за охрану и защиту жизни каждого человека с момента зачатия и до прекращения действия жизненно важных физиологических процессов.

3. Самоубийство осуждается обществом. Государство содействует реабилитации лиц, временно утративших волю к жизни, и стимулирует деятельность соответствующих общественных объединений.

4. Смертная казнь запрещается.

5. Эвтаназия в России допускается в исключительных случаях. Гражданин России может подвергнуться эвтаназии с его согласия и по судебному решению в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Статья 26. Право на создание новой человеческой жизни

1. Каждый человек имеет право на создание новой человеческой жизни.

2. Создание новой человеческой жизни производится при естественном зачатии и вынашивании плода.

3. Создание новой человеческой жизни иными способами производится с письменного согласия обоих супругов.

4. Создание новой человеческой жизни путем имплантации эмбриона, зачатого супругой, другой женщине — суррогатной матери производится с письменного согласия женщины — суррогатной матери.

5. Создание новой человеческой жизни путем клонирования, а также любым искусственным путем запрещается.

6. Аборты допускаются с согласия женщины в случае угрозы ее жизни или здоровью либо жизни или здоровью ее плода, в случае зачатия в результате изнасилования, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом.

7. Государство содействует снижению рисков несовместимости мужчины и женщины по медицинским показаниям при реализации права на создание новой жизни.

Статья 27. Свобода человека

1. Каждый человек свободен жить по собственному усмотрению, если оно не противоречит высшим ценностям России, Конституции России и законам России.

2. Каждый человек несет моральную ответственность за свои действия (бездействие) перед обществом и юридическую ответственность перед государством.

3. Граждане России вправе на равных основаниях добиваться своей самореализации в сфере труда в соответствии с состоянием своего здоровья, интересами и способностями без какой бы то ни было дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной, языковой или социальной принадлежности или по иным признакам.

Статья 28. Достоинство человека

1. Каждый человек имеет право на признание и защиту своего достоинства при жизни и памяти о себе после смерти. Достоинство человека охраняется государством. Право на признание и охрану достоинства человека не подлежит ограничениям и ничто не может служить основанием для его умаления. Каждый человек имеет право требовать от государства охраны и защиты своего достоинства.

2. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему достоинство человека обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут опытам, связанным с непосредственным физическим или психическим воздействием на человека.

3. Право на уважение достоинства человека не подлежит ограничению и ничто не может служить основанием для его умаления.

Статья 29. Ограничения прав и свобод человека и гражданина

1. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом и только в той мере, в какой это предусмотрено Конституцией России и необходимо в целях реализации высших ценностей России, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты прав и законных интересов других лиц.

2. В условиях действия особых режимов для обеспечения безопасности граждан и защиты государства в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод человека и гражданина с указанием пределов и срока действия этих ограничений, а также возлагаться дополнительные обязанности на физических и юридических лиц.

3. Особые режимы на всей территории России или на ее части могут вводиться при наличии необходимых оснований и в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Статья 30. Защита прав и свобод человека и гражданина

1. Каждому человеку гарантируется государственная, в том числе судебная, защита его прав и свобод. Право на судебную защиту не подлежит ограничениям и ничто не может служить основанием для его умаления.

2. Государство обязано не нарушать права и свободы человека и гражданина, обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, в том числе путем создания уполномоченных в сфере защиты и восстановления прав и свобод человека и гражданина государственных органов, должностных лиц либо наделяния такими полномочиями действующих государственных органов, должностных лиц.

3. Каждый человек вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными федеральным конституционным и федеральным законами. Право на самооборону гарантируется. Использование оружия в целях самообороны осуществляется в соответствии с федеральным законом.

4. Каждый человек вправе в соответствии с международными договорами России обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

5. Права потерпевших от правонарушений обеспечиваются. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и возможности получения компенсации причиненного ущерба.

6. Каждый человек имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов и их должностных лиц, в результате злоупотреблений властью и обязано возместить причиненный им ущерб с последующим взысканием всех расходов с виновного в установленном федеральным законом порядке.

Статья 31. Региональные уполномоченные по правам человека

1. В соответствии с уставом, законом субъекта России в целях государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения их уважения и соблюдения государственными органами и их должностными лицами в субъекте России может учреждаться должность регионального уполномоченного по правам человека, а также должности специализированных уполномоченных.

2. Региональные уполномоченные по правам человека при осуществлении своих полномочий независимы и неподотчетны каким-либо государственным органам и их должностным лицам.

3. Деятельность региональных уполномоченных по правам человека дополняет существующие средства правовой защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

4. Финансирование деятельности региональных уполномоченных по правам человека и их аппаратов осуществляется из средств бюджетов субъектов России.

5. Введение особого режима на всей территории России либо на ее части не прекращает и не приостанавливает деятельности региональных уполномоченных по правам человека и не влечет ограничения их полномочий.

Статья 32. Гражданство России

1. Гражданство России является единым и равным независимо от оснований приобретения и места проживания. Введение гражданства субъекта России не допускается. Проживание гражданина России за пределами России не прекращает его гражданства.

2. Гражданин России не может иметь гражданства иностранного государства или двойного гражданства. При приобретении гражданином России гражданства иностранного государства гражданство России приостанавливается по решению Президента России.

3. Основным документом, удостоверяющим гражданство России, является паспорт гражданина России.

4. Гражданство России приобретается по рождению, в результате приема в гражданство России, восстановления в гражданстве России либо по другим основаниям. Гражданство России приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом.

5. Гражданин России не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

6. Гражданин России не может быть выслан за пределы России или выдан другому государству.

7. Россия гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Статья 33. Иностранные граждане и лица без гражданства

1. Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в России правами и свободами, исполняют обязанности и несут ответственность наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных Конституцией России, федеральным законом или международным договором России.

2. Россия предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с признанными ею нормами международного права.

3. В России не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, подвергающимся дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной, языковой или социальной принадлежности, а также за действия (бездействие), не признаваемые в России 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 России.

Статья 34. Семья в России

1. Семья как основа сохранения и развития Народа России, а также брак, отцовство, материнство и детство находятся под охраной государства.

2. Основой семьи является разнополый брак и равноправные отношения супругов, основанные на взаимной любви и уважении.

3. Каждый человек имеет право на создание и сохранение семьи.

4. Забота о детях, их воспитание в равной мере являются правом и обязанностью обоих родителей. Родители вправе воспитывать своих детей в соответствии с собственными мировоззренческими убеждениями, если они не противоречат высшим ценностям России.

5. Право ребенка на сохранение семьи при расторжении брака родителями приоритетно.

6. Уважение родителей — долг детей, забота о родителях — в равной мере обязанность детей и государства. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, обязаны заботиться о нетрудоспособных родителях.

7. Забота об иных близких родственниках является долгом каждого человека.

8. Государство содействует сохранению и росту благосостояния семьи, оказывая поддержку в форме пособий, льгот и других видов помощи семьям. Порядок и основания предоставления государственной поддержки данным семьям регулируется федеральным законом.

9. В целях поддержки семьи государство создает и развивает сеть детских учреждений, организаций и служб быта, организаций общественного питания.

Статья 35. Права меньшинств

1. Государство уважает права и законные интересы политических, социальных, национальных, культурных, религиозных, языковых меньшинств, инвалидов и защищает их от дискриминации.

2. Наличие у индивида физиологической, физической или психической девиации, не признаваемой в законодательстве России в качестве инвалидности, не является основанием для отнесения его к категории меньшинства.

3. Государство обеспечивает защиту прав и законных интересов меньшинств, прав и свобод лиц, принадлежащих к меньшинствам, и принимает меры для достижения во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни равенства прав лиц, принадлежащих к меньшинству, и лиц, принадлежащих к большинству.

Статья 36. Свобода мысли и убеждений

1. Каждому человеку гарантируется свобода мысли и убеждений. Свобода мысли и убеждений не подлежит ограничениям и ничто не может служить основанием для ее умаления.

2. Никто не может быть принужден к распространению своих мыслей и убеждений или отказу от них.

3. Любое преследование за мысли и убеждения запрещено.

Статья 37. Свобода слова и право на информацию

1. Каждому человеку гарантируется свобода слова.

2. Каждый человек имеет право свободно распространять свое мнение устно, письменно, посредством изображений и в иных формах.

3. Каждый человек имеет право свободно искать, получать, производить и распространять информацию любым законным способом. Свобода средств массовой коммуникации гарантируется. Право на доступ к информации о деятельности государственных органов гарантируется в соответствии с федеральным законом.

4. Любое преследование за распространение своего мнения запрещено, если такое мнение не содержит в себе информацию, пропагандирующую безнравственность, направленную на подрыв высших ценностей России, угрожающую безопасности государства, призывающую к насилию, разжигающую рознь, унижающую честь и умаляющую достоинство человека, раскрывающую информацию с ограниченным доступом, нарушающую ограничения, связанные с государственной службой, и в отношении которого иное не установлено федеральным законом в соответствии с требованиями обеспечения информационной безопасности.

Статья 38. Общественные объединения

1. Каждый человек имеет право на объединение. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

2. Общественные объединения, состоящие из граждан России, в лице своих представителей вправе участвовать в управлении делами государства, в том числе в форме законодательной инициативы, формирования государственных органов

всех уровней, выдвижения кандидатур на выборные должности в государственных органах, направления им наказов и инициирования отзыва своего избранного представителя из выборных государственных органов, осуществления общественного контроля в социально значимых сферах деятельности.

Статья 39. Группы интересов

1. Каждый человек, объединение граждан, юридическое лицо имеет право объединяться в группы интересов и вырабатывать собственную идеологию.

2. Группы интересов могут создаваться в форме общественных объединений, трудовых коллективов и в иных формах, установленных законодательством России.

3. Группы интересов могут создаваться по территориальному, отраслевому, производственному и иным принципам для защиты общегрупповых интересов и достижения общегрупповых целей.

4. Группы интересов, состоящие из граждан России и их объединений, в соответствии с федеральным конституционным законом вправе участвовать в управлении делами государства в установленных законодательством России формах.

Статья 40. Право на правосудие и альтернативные способы разрешения конфликтов

1. Все равны перед судом.

2. Решения и действия (бездействие) государственных органов, их должностных лиц, общественных объединений и информация, на которой они основаны, могут быть обжалованы в суд. Обжалованию в суд также подлежит непринятие федерального конституционного или федерального закона либо иного нормативного правового акта, необходимого для реализации прав и свобод человека и гражданина.

3. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в разумный срок в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено федеральным конституционным законом. Компенсация за нарушение сроков рассмотрения дел устанавливается федеральным законом.

4. Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей, если в связи с предъявленным обвинением ему грозит наказание в виде лишения свободы на срок свыше пяти лет.

5. Каждому человеку гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных федеральным конституционным и федеральным законами, предоставление услуг адвоката (защитника), консультирование и оказание иной юридической помощи осуществляется бесплатно.

6. Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление, за которое лицо уже было осуждено в соответствии с российским или иностранным законодательством.

7. При расследовании правонарушений и осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального конституционного или федерального закона.

8. Законные арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению или в порядке, установленном федеральным конституционным законом. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов; по истечении 48 часов лицо подлежит немедленному освобождению.

9. 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, а также имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомерности его задержания. Срок предварительного заключения не должен превышать одного года. В исключительных случаях он может быть продлен по судебному решению в соответствии с федеральным конституционным законом.

10. 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.

11. Применение внесудебных способов урегулирования и разрешения споров осуществляется при добровольном обращении к ним лица или с его согласия. Никто не вправе принуждать лицо к участию во внесудебном урегулировании и разрешении спора против его воли.

12. Стороны спора по своему усмотрению выбирают любой не противоречащий закону способ урегулирования и разрешения спора, как предусмотренный, так и не предусмотренный федеральным конституционным или федеральным законом.

Статья 41. Презумпция невиновности

1. Каждый человек, обвиняемый в совершении правонарушения, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не установлена в законном порядке путем судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты, если иное не установлено федеральным конституционным законом.

2. Бремя доказывания обвинения и опровержения доводов, приводимых в защиту человека, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, лежит на стороне обвинения. Человек, обвиняемый в совершении правонарушения, не обязан доказывать свою невиновность.

3. Неустранимые сомнения в виновности человека в совершении правонарушения толкуются в его пользу.

Статья 42. Свидетельский иммунитет

1. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным конституционным законом. Признание подозреваемого или обвиняемого в совершении правонарушения должно быть исключительно добровольным и не может являться единственным доказательством его вины.

2. Федеральным конституционным законом могут устанавливаться иные случаи отказа от дачи свидетельских показаний.

3. Государство гарантирует защиту свидетелей.

Статья 43. Гарантии осужденным и отбывающим наказание

1. Никто не может быть подвергнут унижающему или излишне жестокому наказанию.

2. Отбывание наказания не может происходить в условиях, унижающих человеческое достоинство или ставящих под угрозу жизнь и здоровье осужденного.

3. Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным конституционным законом, а также право ходатайствовать о помиловании или смягчении наказания.

Раздел 2. Народ России

Глава 6. Источник власти в России

Статья 44. Народовластие

1. Россия является основанным на народовластии федеративным, правовым, светским и веротерпимым, социальным, нравственным государством.

2. Единственным источником власти в России является Народ России. Народ России осуществляет свою власть путем референдума и выборов, схода, а также через государственные органы и органы народного самоуправления, Палату высших ценностей России, через взаимодействие со своими представителями в выборных государственных органах.

3. В отношении государственных органов и их должностных лиц осуществляется общественный контроль через обеспечение в соответствии с Конституцией России публичности их планов и отчетности по ним.

4. Участие в формировании государственных органов, контроле деятельности государственных органов и их должностных лиц и управлении делами государства является правом и обязанностью гражданина России.

5. Граждане России имеют право избирать и быть избранными в государственные органы, а также участвовать в референдуме и сходе. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными. Не имеют права быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

6. Граждане России имеют равный доступ к государственной службе.

7. Граждане России имеют право на участие в отправлении правосудия.

8. Граждане России имеют право на народное самоуправление.

9. Граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и их должностным лицам, в юридические лица, в том числе общественные объединения. Федеральным законом устанавливаются сроки и порядок ответа на обращение по существу, ответственность государственных органов и их должностных лиц за нарушение установленного порядка и сроков.

10. Граждане России имеют право в соответствии с федеральным законом собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Статья 45. Гарантии народовластия

1. Право граждан России на формирование государственных органов, контроль деятельности государственных органов и их должностных лиц, а также на участие в управлении делами государства обеспечивается государством и подлежит судебной защите.

2. Народовластие гарантируется посредством установления:

- а) порядка проведения выборов и требований к кандидатам и лицам, замещающим выборные должности в государственных органах, гарантирующих добросовестное служение избранных лиц своим избирателям;
- б) статуса и порядка передачи наказа избранным представителям в выборных государственных органах, контроля и оценки их деятельности, возможности досрочного отзыва;
- в) порядка и сроков работы с обращениями граждан;
- г) публичности и доступности планов лиц, избранных на выборные должности в государственных органах, и их периодических отчетов перед своими избирателями, иной открытой информации о состоянии всех сфер ответственности государства;
- д) возможности осуществления законной протестной и политической оппозиционной деятельности;
- е) порядка осуществления народной законодательной инициативы и проведения референдума;
- ж) народного самоуправления;
- з) порядка принятия новой Конституции России;
- и) порядка формирования и деятельности Палаты высших ценностей России и иных форм общественного контроля в соответствии с федеральным конституционным законом.

Статья 46. Палата высших ценностей России

1. Палата высших ценностей России является особым общественно-государственным органом, оценивающим соответствие федеральных законов и обыкновений правоприменительной практики и деятельности федеральных государственных органов высшим ценностям России.

2. Членом Палаты высших ценностей России может быть гражданин России, достигший возраста 40 лет, имеющий особые заслуги в области государственного строительства, экономики, науки, культуры, искусства и просвещения, укрепления законности, охраны здоровья и жизни, защиты прав и свобод человека и гражданина, воспитания, развития спорта, государственные награды за значительный вклад в дело защиты Отечества и обеспечение безопасности государства, за активное осуществление благотворительной деятельности или иные заслуги перед обществом и государством.

3. Палата высших ценностей России формируется и действует в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Кандидаты в члены Палаты высших ценностей России выдвигаются местными законодательными органами. Списки кандидатов составляются законодательными органами субъектов России отдельно по каждому субъекту России. Состав Президиума Палаты высших цен-

ностей России численностью 11 членов определяется путем случайной выборки из предложенного субъектами России списка граждан России и утверждается Президентом России сроком на 3 года. Состав коллегий Палаты высших ценностей России определяется путем случайной выборки из предложенного субъектами России списка граждан России и утверждается Президентом России сроком на 1 год. Одно и то же лицо не может участвовать в деятельности коллегий два срока подряд.

4. Палата высших ценностей России:

а) по собственной инициативе и по запросам федеральных государственных органов дает заключение об оценке соответствия деятельности федеральных государственных органов высшим ценностям России;

б) по жалобам граждан и по собственной инициативе проверяет на соответствие высшим ценностям России положения федеральных законов и обыкновений правоприменительной практики.

5. Палата высших ценностей России имеет право на получение информации о деятельности государственных органов, на получение ответа на обращение. Явка представителей государственных органов всех уровней на заседания Палаты высших ценностей России по приглашению обязательна. Ответы должностных лиц на вопросы и запросы Палаты высших ценностей России обязательны.

6. Палата высших ценностей России, основываясь на рассмотренных ее коллегиями вопросах, ежегодно готовит доклад о состоянии и реализации высших ценностей России, подлежащий опубликованию и обнародованию для всеобщего сведения.

7. Федеральные государственные органы и их должностные лица руководствуются в своей деятельности заключениями Палаты высших ценностей России, а также учитывают положения ежегодного доклада Палаты высших ценностей России в соответствии с федеральным конституционным законом.

Статья 47. Референдум

1. Наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное голосование — референдум России.

2. Референдум является формой непосредственного осуществления народовластия. Порядок проведения референдума России, а также круг вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум России, определяются федеральным конституционным законом.

3. Для решения вопросов государственной и общественной жизни в сфере ответственности субъекта России и муниципального образования могут проводиться референдумы субъекта России и местные референдумы.

4. Решение, принятое на референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении.

5. В случае противоречия между решением, принятым на референдуме, и решениями государственных органов соответствующего референдуму уровня должны применяться решения, принятые на референдуме.

6. Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы: исключалась возможность его множественного толкования, на него

можно было дать только однозначный ответ и исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

7. Личное участие в референдуме является обязанностью граждан России. Гражданин России голосует за вынесенный (вынесенные) на референдум вопрос (вопросы) или против него (них).

8. Неучастие в референдуме без уважительных причин, перечень которых устанавливается законодательством России, влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством России.

Глава 7. Народосбережение и народостроительство в России

Статья 48. Народостроительство и национальные отношения в России

1. Народ России един и формируется на основе русского народа и всех братских российских народов.

2. Народ России имеет единую Родину, единое государство, единые высшие ценности России, общий язык — русский, единую историю, единую культуру, единое отношение к свободе вероисповедания. Государство укрепляет народное единство через образование, воспитание, культуру, пропаганду, средства массовой коммуникации.

3. В России уважается право всех братских российских народов на язык, культуру, вероисповедание своих предков.

4. Государство осуществляет мониторинг состояния национальных отношений и управление в сфере национальных отношений, формирует уважение и терпимость к иным народам.

Статья 49. Народосбережение в России

1. Государственные планы и программы развития, решения и действия государственных органов и их должностных лиц должны быть направлены на народосбережение — укрепление здоровья, семьи, повышение рождаемости, снижение числа аборт, увеличение ожидаемой продолжительности жизни, снижение смертности населения.

2. Государство управляет демографическим развитием, воздействуя на следующие факторы:

а) идейно-духовное состояние Народа России и русскую (российскую) цивилизационную идентичность — через образование, воспитание, культуру, пропаганду и средства массовой коммуникации;

б) качество государственной демографической политики;

в) уровень и качество жизни Народа России.

3. Государство управляет внутренними и внешними миграционными процессами в России.

Статья 50. Гарантии прав коренных малочисленных народов

1. Коренным малочисленным народам гарантируется государственная поддержка в обеспечении экологической безопасности мест традиционного прожи-

вания, традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, сохранения и развития их самобытной культуры.

2. Государство гарантирует защиту прав коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к таким народам.

Глава 8. Русский (российский) мир

Статья 51. Представители русского (российского) мира

1. Представители русского (российского) мира как сообщества граждан России и лиц, связанных по своему происхождению с Россией во всех ее исторических формах, идентифицируют свою принадлежность к русской (российской) цивилизации по собственному выбору.

2. Представители русского (российского) мира обязаны вести себя достойно и уважительно относиться к Народу России, истории, культуре и традициям России, не создавать своими действиями угрозы безопасности России.

Статья 52. Политика России в отношении русского (российского) мира за рубежом

1. Россия считает русский (российский) мир за рубежом сферой своей ответственности и цивилизационным приоритетом внешней политики, признавая, что некоторые бывшие граждане России (подданные) покинули ее пределы вынужденно, по политическим и идеологическим причинам.

2. Россия защищает от дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности представителей русского (российского) мира за рубежом, содействует их коммуникации с гражданами России и их объединениями, развитию их социальной и культурной жизни, в том числе с помощью преподавания русского языка, литературы, истории и культуры России за рубежом в пределах сообществ русского (российского) мира, а также языков, литературы, истории и культуры всех братских российских народов.

3. Для удостоверения принадлежности к Русскому (российскому) миру и предоставления поддержки со стороны России его представителям за рубежом наряду с гражданами России и постоянно проживающими в России иностранными гражданами и лицами без гражданства выдается документ в соответствии с федеральным законом.

4. Государство поощряет переселение представителей русского (российского) мира за рубежом в Россию, принимает меры по сохранению исторического культурного наследия за рубежом, поддерживает участие представителей русского (российского) мира в деятельности российских некоммерческих юридических лиц за рубежом.

Глава 9. Народное самоуправление

Статья 53. Право на народное самоуправление

1. Граждане России вправе по собственной инициативе объединяться в группы народного самоуправления по месту проживания.

2. Народное самоуправление в России признается и гарантируется государством. Группы народного самоуправления в пределах своих полномочий самостоятельны. Органы народного самоуправления не входят в систему государственных органов.

3. Народное самоуправление может осуществляться в форме сходов, дворовых (домовых) комитетов, товариществ собственников жилья и в иных формах.

4. Запрещается создание и деятельность групп народного самоуправления, органов народного самоуправления, цели и действия которых угрожают безопасности государства, направлены на создание вооруженных формирований, разжигание розни, нарушение прав и неисполнение обязанностей человека и гражданина, на нарушение законодательства России.

Статья 54. Сфера деятельности групп народного самоуправления

1. В сфере деятельности групп народного самоуправления и на территории проживания решаются вопросы:

- а) благоустройства территории проживания;
- б) общественного порядка;
- в) охраны окружающей среды и озеленения;
- г) создания условий для комфортного проживания, в том числе вопросы, связанные с функционированием инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, торговли и бытовых услуг; вопросы образования, здравоохранения, воспитания, отдыха, досуга, культуры, художественной самодеятельности, творчества, милосердия, наружной рекламы.

2. Территориями проживания признаются подъезды, дома и группы домов, а также иные самостоятельно определенные населением в соответствии с федеральным законом соседствующие территории, целесообразные для решения населением вопросов народного самоуправления.

3. Принципами и целями деятельности групп народного самоуправления являются инициативность, самостоятельность, взаимопомощь, содействие обеспечению достойного уровня жизни населения, сохранения и развития человеческого потенциала.

Статья 55. Взаимодействие народного самоуправления и государственных органов

1. Народное самоуправление самостоятельно и взаимодействует с государственными органами.

2. Государственные органы в своей деятельности учитывают интересы групп народного самоуправления независимо от их организационных форм и прав юридических лиц.

3. Государственные органы содействуют развитию народного самоуправления.

4. Для приобретения прав юридических лиц группы народного самоуправления регистрируются в заявительном порядке по инициативе их участников в соответствии с федеральным законом.

5. Группы народного самоуправления, органы народного самоуправления имеют право на обращение в государственные органы и к их должностным лицам,

к юридическим лицам, общественным объединениям. Федеральным законом устанавливаются сроки и порядок ответа на обращение по существу, ответственность государственных органов и их должностных лиц за нарушение установленного порядка и сроков.

Раздел 3. Социальное и гуманитарное устройство России

Глава 10. Общество

Статья 56. Общество в России

1. Общество в России самостоятельно, самоорганизуется, вырабатывает общественную идеологию и взаимодействует с государством.

2. основополагающими принципами построения и развития российского общества являются:

- а) сплоченность на основе солидарности;
- б) единство в разнообразии;
- в) взаимоуважение, сотрудничество и взаимопомощь;
- г) стремление к общественному согласию и процветанию;
- д) равенство в правах, свободах, обязанностях и ответственности человека и гражданина;
- е) разрешение конфликтов и противоречий посредством общественного диалога.

3. Общество формирует представления об общественных ценностях на основании высших ценностей России, развивает и распространяет их, требует от государства их реализации.

4. Представительство и защиту общественных интересов осуществляют объединения граждан, средства массовой коммуникации.

Статья 57. Общество и государство

1. Общество взаимодействует с государством посредством выборов, выдвижения своих представителей на выборные должности в государственных органах, осуществления оценки его деятельности, выдвижения инициатив, ведения диалога, предъявления требований и иных форм народовластия.

2. Информация о деятельности государственных органов предоставляется гражданам, их объединениям, юридическим лицам по их запросу, а также в иных предусмотренных законодательством России случаях. Доступ к информации о деятельности государственных органов ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к информации с ограниченным доступом.

3. Общество вправе протестовать против действий (бездействия) и решений государственных органов и их должностных лиц, их планов и намерений без применения насилия и в порядке, установленном федеральным законом.

4. Общество вправе требовать отчета от каждого государственного органа и его должностного лица в рамках сферы его ответственности.

Статья 58. Государство и общество

1. Государство обязано способствовать обеспечению общественного прогресса, социальной справедливости, общественной нравственности и повышению общественного благосостояния.

2. Государство способствует развитию общественного согласия и единства, признавая разнообразие и укрепляя взаимное доверие и уважение.

3. Государство содействует общественной активности и гарантирует самостоятельность общества в своих действиях (бездействии), обеспечивает право общества на взаимодействие с государством, на получение информации о деятельности государственных органов, на получение ответа на обращение, гарантирует рассмотрение протестных требований и возможность протестных действий в соответствии с федеральным законом.

4. Государственная политика направлена на обеспечение общего блага и должна отвечать общественным интересам.

5. Государство заботится об охране общественных ценностей и общественной нравственности.

6. Государство ведет учет общественного мнения.

Глава 11. Социальная справедливость

Статья 59. Достижение социальной справедливости

1. Социальная справедливость обеспечивается обществом, государством, группами интересов, каждым гражданином России в соответствии с законодательством России.

2. Социальная справедливость обеспечивается: знанием; учетом, уважением и стремлением к реализации интересов каждого человека, группы интересов; а также достижением баланса конфликтующих интересов.

3. Достижение социальной справедливости обеспечивает взаимоприемлемую для человека, общества и государства сбалансированность ожидаемого человеком от общества и государства и воздаваемого обществом и государством, а также требуемого обществом и государством от человека и отдаваемого им.

Ожидаемое человеком и требуемое обществом и государством включает как материальные, так и нематериальные блага, услуги и обременения.

4. Каждый человек в России, группа интересов, общество имеют право на собственное представление об ожидаемом ими в отношении себя и на его публичное предъявление, на обоснованное отношение к ним со стороны государства, общества, групп интересов и других лиц.

5. Достижение социальной справедливости в России устремлено к максимальной и равной для всех лиц степени сбалансированности ожидаемого и воздаваемого им, требуемого и отдаваемого ими.

6. Государство, общество, группы интересов, каждый человек активно формируют представления об ожидаемом воздаваемого им и требуемом от них на основе умеренности, достаточности, обоснованности и нравственности.

Статья 60. Основания достижения социальной справедливости

1. Основаниями достижения социальной справедливости являются:

- а) общественная нравственность;
- б) равенство права на признание и охрану достоинства каждого человека;
- в) законные интересы граждан, их объединений, юридических лиц, общества;
- г) результаты труда;
- д) благодарность общества и государства за заслуги в социально значимой деятельности человека;
- е) милосердное отношение к слабому и бездоленному.

2. В условиях ограниченности ресурсов и конфликта интересов всеобщее благо обеспечивается достижением баланса общественного блага, блага групп интересов и блага каждого человека.

3. В условиях ограниченности ресурсов и конфликта интересов общественное благо обеспечивается достижением баланса блага групп интересов и блага каждого человека.

4. В условиях ограниченности ресурсов и конфликта интересов благо группы интересов обеспечивается достижением баланса блага каждого человека этой группы.

Статья 61. Социальные стандарты

1. Социальные стандарты направлены на достижение социальной справедливости и обеспечение достойного уровня жизни граждан России и устанавливаются в целях:

- а) определения гарантированной структуры и норм потребления гражданами основных материальных благ и услуг;
- б) проведения единой социальной политики в различных территориальных образованиях (федеральных округах, субъектах России и муниципальных образованиях);
- в) использования в качестве нормативов при обосновании расходов бюджетов разных уровней на социальные нужды;
- г) оценки уровня жизни населения и хода реализации социальной политики;
- д) использования при разработке социальных программ;
- е) обоснования необходимости и установления размеров адресной социальной помощи нуждающемуся в ней населению.

2. Социальные стандарты устанавливаются федеральными законами.

3. Система государственных социальных стандартов охватывает все сферы социальных отношений, в том числе оплату труда и трудовые отношения, обеспечение занятости и помощи безработным, пенсионное обеспечение, обеспечение лекарственными средствами и товарами массового спроса, обеспечение населения жильем, коммунальными и бытовыми услугами, образование и профессиональную подготовку, науку, здравоохранение и физическое развитие, культуру, социальное страхование, социальную помощь и социальное обслуживание населения, обеспечение экологической безопасности, защиту прав граждан в социальной сфере.

Глава 12. Социальное самочувствие человека

Статья 62. Психологический комфорт

1. Каждый человек имеет право на спокойствие и уверенность в настоящем и будущем.

2. Государственные органы содействуют обеспечению спокойствия и уверенности человека в настоящем и будущем.

3. Соккрытие государственными органами и их должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья человека, влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством России.

4. Лицам, находящимся в психологически трудной жизненной ситуации, оказывается государственная поддержка.

Статья 63. Информированность о планировании будущего

1. Каждый человек имеет право на информацию о целях, планах и прогнозах развития России, субъекта России, муниципального образования, работодателя, а также об угрозах развитию.

2. Государство гарантирует публичность целей, планов и прогнозов развития, а также угроз и рисков развитию.

Статья 64. Преодоление несправедливости, горя, беды

1. Каждый человек, объединения граждан, юридические лица вправе, наблюдая несправедливость, требовать от государства, общества, групп интересов и каждого человека восстановления справедливости в порядке, установленном федеральным законом.

2. Государство обеспечивает реализацию каждым человеком права на обращение в государственные органы о беде, горе, несправедливости, содействует их преодолению и стимулирует деятельность соответствующих общественных объединений.

Глава 13. Защищенность человека

Статья 65. Материальная защищенность

1. Государство гарантирует каждому гражданину России достойный уровень жизни, необходимый для поддержания и развития его самого и находящихся на его иждивении членов его семьи, исходя из установленных государством социальных стандартов и принципа социальной справедливости.

2. Каждый человек имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для осуществления не запрещенной федеральным законом экономической деятельности. Свобода выбора вида экономической деятельности и форм ее осуществления гарантируются.

Статья 66. Нематериальная и средовая защищенность

1. Государство обеспечивает защищенность человека от незаконного насилия, опасного (неблагоприятного) массового информационного воздействия, от негативного влияния человеческой деятельности, неблагоприятного состояния окру-

жающей среды, санитарно-эпидемиологического неблагополучия, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

2. Каждый человек вправе требовать от государства защиты от всякого рабства и неволи, от физического и духовного насилия и принуждения, от всякой незаконной зависимости и ограничения, от всякого незаконного обязывания и подчинения.

3. Каждый человек имеет право на личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Никакое произвольное вмешательство в сферу частной жизни человека недопустимо.

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

5. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия запрещаются, за исключением случаев осуществления в соответствии с федеральным конституционным или федеральным законом оперативно-розыскной деятельности и производства следственных действий.

6. Государственные органы и их должностные лица обязаны обеспечить каждому человеку возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права, обязанности и ответственность.

7. Каждый человек вправе определять и указывать свою национальную и религиозную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной и религиозной принадлежности. Гражданин России вправе определять и указывать свою национальную и религиозную принадлежность при государственной регистрации актов гражданского состояния, исправлении, изменении, восстановлении и аннулировании записей актов гражданского состояния. Государство обеспечивает возможности для реализации права на самоидентификацию по национальному и религиозному признакам.

8. Каждый человек, законно находящийся на территории России, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Регистрационный учет по месту пребывания и жительства не может носить разрешительного характера и служить основанием для ограничения данного права.

9. Каждый человек вправе свободно выезжать за пределы России. Гражданин России вправе беспрепятственно возвращаться в Россию.

10. Народ России и каждый человек имеет право на мир без войны. Обеспечение права на мир и содействие его осуществлению являются обязанностью государства.

11. Геноцид в России запрещается.

Статья 67. Защищенность после смерти

1. Государство гарантирует достойное отношение к умершему и его останкам после смерти в соответствии с федеральным конституционным законом.

2. Останки умершего, место погребения находятся под защитой государства бессрочно.

3. Государство гарантирует захоронение останков умершего согласно культурным и религиозным традициям в соответствии с волей умершего или его близких родственников.

Глава 14. Труд и иные источники права на получение благ

Статья 68. Труд

1. Труд в России является основным источником доходов и потребляемых благ человека, источником развития общества и государства. Государство и общество поощряют труд, повышают ценность, значение и престиж труда.

2. Труд свободен. Каждый человек имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, повышать свою квалификацию и уровень профессиональной подготовки.

3. Труд мотивируется материальными и нематериальными способами.

4. Принудительный труд запрещен, за исключением случаев привлечения к труду в соответствии с вступившим в законную силу приговором суда и иных случаев, установленных федеральным конституционным законом.

5. Каждый работник 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 в соответствии с принципом социальной справедливости, а также право на защиту от безработицы.

6. Каждый человек имеет право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с работодателем и споры с использованием установленных федеральным конституционным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

7. Предпринимательская деятельность признается социально значимой.

8. Деятельность родителей по уходу и воспитанию детей до достижения ими шести лет в семье признается социально значимой деятельностью и приравнивается к трудовой. Период по уходу и воспитанию ребенка до достижения им возраста шести лет неработающему родителю включается в трудовой стаж в порядке, установленном законодательством России.

9. Государство ответственно за обеспечение трудовой занятости трудоспособных граждан в соответствии с их предпочтениями, уровнем образования, профессиональной подготовки и квалификации, за организацию повышения квалификации, уровня профессиональной подготовки граждан в целях минимизации безработицы.

Статья 69. Рента

1. Рента в России ограничивается и регулируется государством в соответствии с федеральным конституционным и федеральными законами.

2. Доход от реализации добытых природных ресурсов (природная рента) принадлежит собственнику соответствующих природных ресурсов. Собственник возмещает затраты физических и юридических лиц на добычу природных ресурсов и обеспечивает установленную нормативную прибыль.

3. Получатель природной ренты от воспроизводимых природных ресурсов обременяется обязанностью восстанавливать эти природные ресурсы.

4. Получатель природной ренты от невозпроизводимых природных ресурсов обременяется обязанностями рачительно и рационально организовывать и/или осуществлять их добычу, по окончании разработки произвести необходимую рекультивацию в соответствии с федеральным законом и иными обязанностями, установленными федеральным законом.

5. Доход от использования имущества и финансов (имущественная и финансовая рента) их собственником и (или) владельцем ограничивается государством в соответствии с федеральным конституционным и федеральным законами установлением прогрессивных ставок налогообложения и прямым и косвенным регулированием доходов и рентабельности.

Статья 70. Наследование

1. Государство гарантирует право наследования частной собственности. Наследуемое имущество облагается налогом с учетом имущественного положения наследника.

2. Государство стимулирует сохранение и использование унаследованного имущества в соответствии с целевым назначением.

Статья 71. Социальное перераспределение

Государство в соответствии с законодательством России осуществляет перераспределение доходов физических и юридических лиц с помощью прогрессивного налогообложения, формирующего доходную часть государственных бюджетов всех уровней, бюджетов государственных внебюджетных фондов, в целях достижения социальной справедливости, осуществления социального обеспечения и вспомоществования нуждающимся членам российского общества, пенсионного обеспечения, управления имущественным расслоением российского общества.

Статья 72. Государственное служение

1. Труд гражданина в интересах общества и государства (государственное служение) является его долгом. Государственное служение осуществляется гражданами на государственной и приравненной к ней службе.

2. Государственное служение в рамках государственной службы осуществляется в Вооруженных силах России, специальных и правоохранительных службах России, иных государственных военизированных организациях, на должностях государственной гражданской службы и государственных должностях. Оплата, стимулирование и иные условия государственного служения устанавливаются федеральным конституционным и федеральным законами.

Статья 73. Государственные выплаты

1. Государство устанавливает государственные выплаты за осуществление особых видов социально значимой деятельности: материнство, учебу студентов и аспирантов и иных лиц в соответствии с федеральным законом. Осуществляется материальная поддержка лиц, имеющих особые заслуги перед государством.

2. Осужденные, отбывающие наказание, занятые общественно полезным трудом и вставшие на путь исправления, имеют право на государственные выплаты. В местах отбывания наказания в виде лишения свободы должны быть созданы условия для занятия общественно полезным трудом.

Глава 15. Отдых

Статья 74. Право на отдых

1. Каждый человек имеет право на отдых. Государство обязано создавать условия для организации досуга, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан России.

2. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным конституционным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск. Собственник имущества юридического лица, работодатель, представитель нанимателя обязаны создавать условия для отдыха работников.

3. Государство осуществляет контроль соблюдения собственниками имущества юридического лица, работодателями, представителями нанимателя требований законодательства России об отдыхе работников.

4. Государство способствует использованию гражданином России времени отдыха для ведения здорового образа жизни.

Статья 75. Государственные праздники

Государственные (нерабочие) праздничные дни в России устанавливаются федеральным конституционным законом.

Глава 16. Жилище

Статья 76. Право на жилище

1. Каждый человек имеет право на достойное и комфортное для проживания жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

2. Государственные органы поощряют жилищное строительство, гарантируют реализацию права на жилище посредством развития государственных и частных жилищных фондов, оказания содействия в приобретении достойного и комфортного для проживания жилища.

3. Малоимущим, иным указанным в федеральном конституционном законе лицам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется в разумные сроки бесплатно или за доступную для них плату из государственных и частных жилищных фондов в соответствии с установленными федеральным конституционным законом нормами. Гражданам, нуждающимся в социальной защите, жилище предоставляется в разумные сроки государством бесплатно или за доступную для них плату в соответствии с законодательством России.

Статья 77. Неприкосновенность жилища

Государство гарантирует неприкосновенность жилища. Никто и никаким способом не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц. Проникновение в жилище допускается только в случаях, не терпящих отлагательства, а также в иных установленных федеральным конституционным законом случаях с обязательной последующей проверкой судом законности такого проникновения.

Глава 17. Милосердие и благотворительность

Статья 78. Милосердие

1. Милосердие поддерживается обществом и государством.
2. Государство содействует утверждению в обществе, в социальной и экономической системе гуманизма и милосердия.

Статья 79. Благотворительность

1. Государство поощряет участие физических и юридических лиц в благотворительной деятельности, а также создает возможности для развития благотворительности. Все нуждающиеся обладают равными правами на получение благотворительной помощи.
2. Благотворительная деятельность является социально значимой.
3. Мерами государственного поощрения и стимулирования осуществления благотворительной деятельности являются налоговые льготы, субсидии, информационная поддержка, специальные государственные награды и иные меры в соответствии с законодательством России.

Глава 18. Человеческий потенциал России

Статья 80. Формирование, развитие и сохранение человеческого потенциала

1. К человеческому потенциалу относятся уровень здоровья, психологический комфорт, идейно-духовная мировоззренческая определенность, воспитанность, культурность, образованность и квалифицированность, навыки, умения и творческие способности.
2. Человеческий потенциал формируется на основании высших ценностей России.
3. Государство обеспечивает условия, содействующие сохранению и развитию человеческого потенциала, для каждого гражданина России. Гражданам России, имеющим достойного уровня жизни, оказывается государственная поддержка.

Статья 81. Гарантии сохранения и развития человеческого потенциала

1. Человеческий потенциал подлежит сохранению и развитию.
2. Каждый человек, общество и государство несут ответственность за сохранение и развитие человеческого потенциала.
3. Не допускается принятие государственными органами и их должностными лицами решений и осуществление ими действий (бездействия), снижающих человеческий потенциал. За действия (бездействие) и решения, снижающие человеческий потенциал, государственные органы и их должностные лица привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством России.

Глава 19. Здоровье

Статья 82. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

1. Каждый человек имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

2. Государство гарантирует охрану здоровья каждого человека и обеспечивает приоритет профилактических мер в области охраны здоровья и проведение всеобщей диспансеризации населения.

3. Медицинская помощь в государственных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам России своевременно, качественно и бесплатно за счет средств соответствующего государственного бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Статья 83. Государство и здравоохранение

В России финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья, профилактики и снижения заболеваемости, увеличения продолжительности жизни населения, принимаются меры по развитию и поддержке государственной и частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. Государство гарантирует гражданам России доступность и бесплатность минимума лекарственной помощи.

Статья 84. Здоровье и здоровый образ жизни

1. Долг каждого человека заботиться о своем здоровье и вести здоровый образ жизни.

2. В России ограничиваются проявления нездорового (в том числе безнравственного) образа жизни, в том числе гиподинамии, развратных действий, нездорового питания, наркомании, курения и потребления алкоголя, девиантного поведения. Запрещается любая их пропаганда и реклама в соответствии с федеральными конституционными и федеральными законами. Скотоложство и мужеложство запрещаются.

3. Государство обязано обеспечивать условия и создавать инфраструктуру для ведения здорового образа жизни и пропагандировать здоровый и нравственный образ жизни. Каждому гражданину России гарантируется равный доступ к инфраструктуре для ведения здорового образа жизни, в том числе к объектам для занятия физической культурой и спортом.

Глава 20. Воспитание

Статья 85. Государство и воспитание

1. Государство обеспечивает нравственное и духовное воспитание граждан России в соответствии с высшими ценностями России.

2. Посредством взаимодействия государства, системы образования, семьи, трудового коллектива, общественных объединений, религиозных объединений, армии, пенитенциарной системы, а также с помощью средств массовой коммуникации, наружной рекламы обеспечивается принцип целостности воспитания на протяжении всей жизни человека.

3. Государство обеспечивает нравственное и патриотическое воспитание молодежи.

Статья 86. Воспитание и средства массовой коммуникации

1. Государство стимулирует средства массовой коммуникации к осуществлению нравственного и духовного воспитания, умственного развития граждан России в соответствии с высшими ценностями России.

2. Распространение в средствах массовой коммуникации сведений, содержание которых может нанести вред нравственности населения России, ограничивается или запрещается в соответствии с федеральным законом.

Статья 87. Воспитание и образование

Любое учебное заведение должно заниматься воспитанием. Образование и воспитание неразделимы.

Глава 21. Образование

Статья 88. Цели образования

1. Образование обеспечивает всестороннее развитие способностей личности и осуществляется в целях передачи знаний, привития навыков и умений, формирования мировоззрения и воспитания личности.

2. Образование нацелено на воспитание личности в духе патриотизма, трудолюбия, коллективности, взаимоподдержки, милосердия, на развитие ее цивилизационно идентичного сознания и формирование ее как свободного и ответственного гражданина в соответствии с высшими ценностями России.

3. Образование наряду с развитием науки обеспечивает просвещение общества.

Статья 89. Право на образование

1. Каждый человек имеет право на образование. Среднее (полное) общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми среднего (полного) общего образования.

2. Граждане России, получившие высшее образование за счет средств государства, подлежат по его окончании обязательному распределению в соответствии с федеральным законом.

3. Образование осуществляется под контролем и надзором государства. Государство осуществляет контроль и надзор над государственными и частными учебными заведениями для обеспечения целей образования и умственного, нравственного и физического развития учащихся.

Статья 90. Гарантии образования

1. Основой всеобщего базового образования является единая общеобразовательная школа. Разделение школы по разным уровням качества образования не допускается.

2. Государство ответственно за сферу образования. Государство гарантирует гражданам России общедоступное и бесплатное качественное дошкольное, начальное общее, основное общее и среднее (полное) общее, начальное и среднее профессиональное образование в государственных учебных заведениях и иных

государственных юридических лицах. Гарантируется доступное и бесплатное высшее образование на конкурсной основе.

3. Государство гарантирует право родителей давать своим детям дополнительное образование, соответствующее их мировоззренческим убеждениям.

4. Государство стимулирует непрерывность образования и обеспечивает повышение квалификации, уровня профессиональной подготовки и обучение человека в течение всей жизни, самообразование каждого человека.

5. Государство устанавливает общеобязательные стандарты образования. Деятельность любых учебных заведений, включая религиозные, должна соответствовать общеобязательным стандартам образования.

6. Государство осуществляет мониторинг потребностей работодателей в профессиональных кадрах и содействует их удовлетворению через регулирование сферы образования и обязательное распределение граждан России в соответствии с частью 2 статьи 89 Конституции России.

Глава 22. Культура

Статья 91. Право на доступ к культуре

Каждый человек имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к историческому культурному наследию.

Статья 92. Государство и культура

1. Государство определяет задачи культурного развития России, разрабатывает меры по сохранению и развитию русской (российской) культуры, культур всех братских российских народов.

2. Государство отвечает за культурный уровень граждан России и сохранение исторического культурного наследия России.

3. Государство гарантирует гражданам доступ к культуре посредством регулирования условий доступа к ней и обеспечения достаточного количества учреждений культуры.

4. Государство обязано в сотрудничестве с учебными заведениями, спортивными объединениями и коллективами стимулировать, направлять и поддерживать занятия населения физической культурой и спортом и содействовать их развитию.

5. Государство использует в образовании, воспитании, пропаганде, наружной рекламе историческое культурное наследие России.

Глава 23. Творчество и наука

Статья 93. Свобода творчества

1. Гражданам России в целях самореализации, личного развития, развития страны гарантируется свобода научного, технического, художественного и иных видов творчества, преподавания, если иное не предусмотрено федеральным законом. Каждый человек имеет право на осуществление творческой деятельности всех видов в соответствии со своими интересами и способностями.

2. Каждый человек вправе заниматься профессиональной и непрофессиональной творческой деятельностью, если иное не предусмотрено федеральным законом. Государство создает необходимые для этого материальные условия, оказывает поддержку творческим организациям и союзам, обеспечивает доступность просветительских мероприятий для всех категорий населения.

Статья 94. Развитие науки

1. Государство несет ответственность за развитие всех видов и отраслей науки (фундаментальной, прикладной) в целях обеспечения безопасности и развития страны, лидерства России в мировой науке.

2. Научная деятельность является социально значимой, представляет собой основу для развития страны, эффективности государственного управления. Научная деятельность не может приравниваться к предпринимательской. Развитие фундаментальной науки гарантируется государством.

3. Научные исследования не должны противоречить высшим ценностям России, этическим требованиям.

4. Государство стимулирует популяризацию науки в обществе путем поддержки просветительской деятельности научных и иных юридических лиц.

Статья 95. Интеллектуальная деятельность

1. Государство стимулирует интеллектуальную, творческую, изобретательскую и рационализаторскую деятельность.

2. Государство обеспечивает защиту интеллектуальных прав, в том числе право на получение вознаграждения за использование интеллектуальной собственности другими лицами.

Статья 96. Государственная поддержка инновационной деятельности

1. Государство стимулирует создание инноваций на основе достижений фундаментальной и прикладной российской науки.

2. Государство содействует формированию венчурных финансовых фондов, участвует в организации и финансировании венчурных исследований.

3. Государство стимулирует формирование спроса на инновации.

Статья 97. Искусство

1. В России признается свобода искусства и иного художественного творчества.

2. Государство поощряет направленность художественного творчества на реализацию высших ценностей России и способствует распространению его результатов.

Раздел 4. Экономическое устройство России

Глава 24. Государство и экономика

Статья 98. Основания государственного регулирования экономической деятельности

1. Основными принципами государственного регулирования экономической деятельности в России являются:

а) признание необходимости экономической деятельности для обеспечения материальных основ реализации прав и обязанностей человека и гражданина, ответственности государства;

б) приоритет общественного интереса при осуществлении экономической деятельности над личным интересом;

в) баланс долгосрочных и краткосрочных целей экономической деятельности, баланс интересов нынешнего и будущих поколений;

г) приоритет экономической деятельности, основанной на личном трудовом участии человека, над экономической деятельностью, не основанной на личном трудовом участии человека (рентной деятельностью);

д) ответственность конкретных государственных органов и их должностных лиц за результаты распределения и перераспределения материальных благ, создаваемых в ходе осуществления экономической деятельности;

е) ресурсная эффективность и рачительное использование любых ресурсов в экономической деятельности;

ж) стимулирование роста величины добавочной стоимости и ограничение прибыльности в общественных интересах, разумное потребление и самоограничение потребления;

з) баланс государственных интересов и интересов хозяйствующих субъектов;

и) безусловное обеспечение социальной справедливости, в том числе в сфере труда и перераспределения материальных благ, создаваемых в ходе осуществления экономической деятельности;

к) приоритетное развитие российских хозяйствующих субъектов и локализация капиталов, ресурсов на территории России.

2. Основная цель государственного регулирования экономической деятельности заключается в достижении самодостаточности России, при которой обеспечиваются финансовая самостоятельность, оборонная, продовольственная, энергетическая и экологическая безопасность, сохранение и развитие человеческого потенциала в соответствии с установленными целями России. Экономическое развитие является средством реализации высших ценностей России. Любая экономическая деятельность, ставящая под угрозу реализацию высших ценностей России, ограничивается или запрещается.

3. Основу государственного регулирования экономической деятельности, отвечающего общественному благу и интересам Народа России, экономического развития страны составляет совокупность цивилизационно идентичных экономических факторов успешности России и иных факторов.

4. Для обеспечения сбалансированности экономического развития государство разрабатывает, принимает и реализует долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные программы развития, а также Доктрину экономического развития России.

5. Реализация Доктрины экономического развития России осуществляется путем применения мер государственного воздействия в форме инвестиционного, налогового, финансового, таможенного, тарифного, антимонопольного и иного регулирования, стимулирующего необходимое поведение хозяйствующих субъектов, а также путем установления ответственности хозяйствующих субъектов за ненадлежащее поведение. Государство поддерживает любые формы самоорганиза-

ции хозяйствующих субъектов, направленные на формирование культуры и этики экономической деятельности, развитие предпринимательской инициативы и конкуренции в целях достижения общественного блага. Государство поощряет экономическую деятельность, предполагающую личное трудовое участие граждан.

6. Государство может принимать участие в осуществлении экономической деятельности, в том числе путем создания юридических лиц, владения, пользования и распоряжения имуществом и иными способами, установленными законодательством России. Федеральным законом могут устанавливаться виды экономической деятельности, осуществляемые исключительно государственными юридическими лицами (государственная монополия).

7. Государство несет ответственность за развитие инфраструктур жизнеобеспечения, хозяйственного, социального и экономического развития независимо от их формы собственности, обеспечивая опережающее развитие таких инфраструктур с учетом сбалансированности регионального развития.

8. Экономическая деятельность иностранных граждан, иностранных юридических лиц и иностранных государств на территории России осуществляется в порядке, установленном федеральным законом, и не должна наносить ущерб государственному суверенитету и экономическим интересам России, природной среде и культуре России, ее гражданам.

Статья 99. Участие государства в экономической деятельности

Государство осуществляет следующие функции в сфере экономической деятельности:

а) выработку экономической политики и координацию ее осуществления с социальной и демографической политиками, политикой сохранения и развития человеческого потенциала России;

в) обеспечение безопасности ведения производственной деятельности посредством установления обязательных требований в сфере безопасности, осуществления надзорной и контролирующей деятельности, содержания служб прогнозирования и предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;

г) поддержка деятельности юридических лиц в сферах жизнеобеспечения, в которых негосударственные юридические лица не могут обеспечить приемлемой социальной эффективности;

д) поддержка деятельности юридических лиц в отраслях, обеспечивающих население товарами массового спроса, с целью поддержания конкуренции и установления приемлемых стандартов обслуживания и уровня цен, обеспечения населения товарами массового спроса в кризисных условиях;

е) осуществление инвестиций в проекты с высокой степенью риска и (или) длительным сроком окупаемости, необходимые для России и малопривлекательные для частного капитала.

Статья 100. Единство экономического пространства

1. Федеральные государственные органы обеспечивают единство экономического пространства, свободное перемещение трудовых ресурсов, не запрещенных к обороту товаров и услуг, финансовых средств на территории России.

2. Ограничения перемещения трудовых ресурсов, товаров и услуг, финансовых средств могут вводиться в соответствии с федеральным законом в случае необходимости обеспечения безопасности России.

Статья 101. Конкуренция и естественные монополии

1. Государственные органы поддерживают конкуренцию путем стимулирования роста количества хозяйствующих субъектов и предотвращения злоупотреблений монопольным положением.

2. Государство защищает конкуренцию от недобросовестных действий.

3. Для достижения общественного блага государство создает естественные монополии, находящиеся в исключительной государственной собственности. Деятельность естественных монополий регулируется государством на основе принципов баланса интересов и равенства всех хозяйствующих субъектов и потребителей.

Статья 102. Достижение целей России и государственные фонды общественного потребления

1. Государство несет ответственность за достижение целей России.

2. Государство несет ответственность за справедливое распределение национального дохода через механизмы налогового регулирования, социального обеспечения и иными способами. Для обеспечения государственной поддержки достижения целей России государством создаются государственные фонды общественного потребления в форме государственных внебюджетных фондов в порядке, установленном законодательством России.

Глава 25. Экономические ресурсы

Статья 103. Трудовые ресурсы

1. Государство обеспечивает количественное и качественное воспроизводство трудовых ресурсов, необходимое для достижения целей России уровень квалификации работников.

2. Государство управляет миграцией трудовых ресурсов внутри страны, эмиграцией и иммиграцией, создает условия для участия физических лиц в программах переселения осуществляемых работодателями.

Статья 104. Основные фонды

Государство принимает меры по сохранению и обновлению основных фондов, в том числе путем стимулирования их собственников.

Глава 26. Собственность в России

Статья 105. Формы собственности и право собственности

1. Наличие собственности призвано обеспечить права и обязанности человека и гражданина, их объединений и юридических лиц, полномочия и ответственность государства, устойчивость жизнедеятельности и достижение целей России.

2. В России государством признаются и защищаются равным образом все формы публичной и частной собственности. Формы собственности устанавливаются федеральным конституционным законом.

3. Публичная собственность обеспечивает гарантии и служит материальными основами реализации прав и исполнения обязанностей объединений граждан, некоммерческих юридических лиц (некоммерческая собственность), полномочия и ответственность государства (государственная собственность).

4. Государственная собственность обеспечивает гарантии и материальные основы реализации государственных полномочий и ответственности. К государственной собственности относятся объекты, признанные достоянием Народа России, а также иные материальные и нематериальные объекты, владение, пользование и распоряжение которыми осуществляется преимущественно в целях достижения всеобщего блага и социальная эффективность использования которых при нахождении в иных формах собственности была бы существенно ниже.

5. Иностранные государства вправе приобретать недвижимое имущество на территории России исключительно в целях размещения дипломатических представительств и консульских учреждений. Порядок купли-продажи недвижимого имущества на территории России устанавливается федеральным конституционным законом.

6. Частная собственность обеспечивает гарантии и материальные основы реализации прав и исполнения обязанностей человека и гражданина, хозяйствующих субъектов. Правомочия собственности осуществляются свободно, если это не наносит ущерба государственным и общественным интересам и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

7. В отношении частной собственности, используемой для осуществления предпринимательской деятельности (предпринимательская собственность), и частной собственности, используемой для необходимого и достаточного удовлетворения личных потребностей граждан (личная собственность), федеральным конституционным законом устанавливаются различные режимы регулирования.

8. Федеральным конституционным законом могут устанавливаться ограничения для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц в отношении приобретения ими права собственности на недвижимое имущество на территории России.

Статья 106. Достояние Народа России

1. Материальные и нематериальные объекты, в том числе представляющие историческую, культурную, духовную ценность, жизненно важные природные ресурсы, инфраструктуры обороны, транспорта, энергетики, связи, информации, имеющие федеральное значение, признаются достоянием Народа России в соответствии с федеральным конституционным законом.

2. Достояние Народа России находится в исключительной федеральной собственности. Доходы от использования достояния Народа России зачисляются в федеральный бюджет и государственные фонды общественного потребления и используются в интересах всего Народа России в соответствии с целями России в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Статья 107. Исключительная федеральная собственность

1. Жизненно важные природные ресурсы России являются достоянием Народа России.

2. К жизненно важным природным ресурсам относятся водные, воздушные и лесные ресурсы, недра и полезные ископаемые, за исключением общераспространенных, исчезающие виды растений и животных.

3. Жизненно важные природные ресурсы в естественном состоянии находятся в исключительной федеральной собственности. Приватизация таких ресурсов, а также передача их в собственность субъектов России и муниципальных образований запрещается.

4. Добытые полезные ископаемые, относящиеся к жизненно важным природным ресурсам, являются федеральной собственностью. Порядок их отчуждения устанавливается федеральным конституционным законом.

5. Использование жизненно важных природных ресурсов осуществляется в порядке и на условиях, установленных федеральным конституционным или федеральным законом.

6. Каждому обеспечивается равный доступ к жизненно важным природным ресурсам.

7. Государство обеспечивает минимизацию ущерба природным ресурсам от хозяйственной деятельности.

Статья 108. Собственность на природные ресурсы, не относящиеся к жизненно важным

1. Природные ресурсы, не относящиеся к жизненно важным, могут находиться в частной, государственной и иных формах собственности.

2. Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, не относящимся к жизненно важным, осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

3. Владение и пользование природными ресурсами, не относящимися к жизненно важным, может осуществляться иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными юридическими лицами в соответствии с федеральным конституционным или федеральным законом.

Статья 109. Собственность на землю

1. Земля может находиться в частной, государственной и иных формах собственности. Физические и юридические лица вправе иметь в частной собственности земельные участки. Условия, порядок пользования и оборота земельных участков определяются федеральным конституционным законом.

2. Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенных пунктов и предназначенные для нужд сельского хозяйства. Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться исключительно для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей.

3. Сельскохозяйственные угодья — пашни, сенокосы, пастбища, земли, занятые многолетними насаждениями, — в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. Нарушение правил использования таких земельных участков ведет к изъятию их у собственников в пользу государства.

4. Иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом России, и на иных особо охраняемых в соответствии с федеральными законами территориях России. Иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности сельскохозяйственными угодьями.

Статья 110. Интеллектуальная собственность

1. На охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальную собственность) признаются интеллектуальные права, включающие исключительное право, являющееся имущественным правом, а также личные неимущественные права и иные права.

2. Интеллектуальная собственность охраняется и может быть ограничена в соответствии с федеральным конституционным законом.

Статья 111. Приватизация и национализация

1. Приватизация и национализация осуществляются в соответствии с высшими ценностями России и целями России на основе баланса государственных, общественных и личных интересов.

2. Государство регулирует отношение совокупного объема государственной собственности к совокупному объему негосударственной собственности в интересах Народа России.

3. Имущество, находящееся в государственной собственности, может быть передано его собственником в собственность физических и юридических лиц в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом.

4. Обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности физических и юридических лиц (национализация), производится на основании федерального конституционного закона с компенсацией стоимости этого имущества и других убытков.

Статья 112. Защита собственности

1. Право собственности охраняется федеральным конституционным законом.

2. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по судебному решению. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд не допускается, за исключением случаев, установленных федеральным конституционным законом, и при условии предварительного и справедливого возмещения.

3. Любые сделки, приводящие или приведшие к лишению кого-либо личного имущества, если такое лишение создает (создало) угрозу для реализации прав и свобод человека и гражданина в отношении собственника такого имущества

и лиц, находящихся на его иждивении, ничтожны. Любые обременения, в том числе взимание налогов и сборов, в отношении личного имущества должны устанавливаться с учетом имущественного положения собственника и лиц, находящихся на его иждивении, и не должны вынуждать собственника к совершению указанных сделок.

Раздел 5. Территория России

Глава 27. Территория России и мир

Статья 113. Целостность и неприкосновенность территории России

1. Россия обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории всеми способами, не противоречащими признанным Россией международным нормам, в том числе путем применения военной силы.

2. Любые международные договоры, приводящие к сокращению территории России, нарушению ее юрисдикции на континентальном шельфе и в ее исключительной экономической зоне, признанию иностранных или отказу от собственных законных и обоснованных территориальных претензий, подлежат ратификации исключительно в форме принятия решения на референдуме России.

3. Подписание указанных в части 2 настоящей статьи международных договоров без проведения референдума России может служить предметом парламентского расследования, а также основанием для инициирования процедуры отрешения Президента России от должности в случае, если реализация договора угрожает безопасности и обороноспособности России.

Статья 114. Геополитическое соседство

1. Россия уважает государственный суверенитет и интересы признанных Россией в установленном порядке государств.

2. В случае если интересы других государств противоречат реализации высших ценностей России, Россия предпринимает все возможные меры для урегулирования возникших противоречий переговорным путем, за исключением случаев, когда использование такого способа урегулирования противоречий создает угрозу для ее безопасности и территориальной целостности.

3. Россия исходит из принципа добрососедства в отношениях с государствами, имеющими с ней общую сухопутную и (или) морскую границу, если это не противоречит интересам России.

4. Государство уделяет особое внимание обстановке в зонах интересов России в мире, включающие союзные и дружественные России государства, регионы расположения международных морских и воздушных транспортных путей, связанных с российской транспортной инфраструктурой, Арктику, Антарктиду и иные регионы, значимые для обеспечения безопасности России.

Статья 115. Исторические территории России

Россия открыта к диалогу о воссоединении исторических территорий на основе доброй воли народов и государств, судьбы которых исторически связаны с Рос-

сией. В этих целях используются дипломатические, политические, экономические и иные мирные средства и методы.

Глава 28. Территориальное развитие России

Статья 116. Связанность и освоенность территории

Государство несет ответственность за связанность и освоенность своей территории: расселение населения и размещение производительных сил, своевременное и опережающее развитие государственно значимых инфраструктур обороны, транспорта, энергетики, связи, информации, жизнеобеспечения.

Статья 117. Региональное развитие

1. Государство ответственно за прогрессивное изменение показателей социально-экономического состояния субъектов России и федеральных округов.

2. Федеральные округа состоят из нескольких субъектов России и предназначены для оптимизации взаимодействия между федеральным и региональным уровнями государственной власти, между субъектами России при осуществлении государственного управления. Границы федерального округа определяются в порядке, установленном федеральным законом.

3. Целями государственной региональной политики России являются нормативно-правовое, административное и ресурсное обеспечение геополитических интересов и территориальной целостности России, сбалансированное функционирование и развитие субъектов России в социальной и экономической сферах, сбалансированная заселенность территории России, согласование государственных интересов, программ и проектов всех уровней, реализуемых на территориях субъектов России.

4. Региональное развитие осуществляется посредством проведения государственной региональной политики.

5. Государственная региональная политика проводится в соответствии с Доктриной регионального развития России.

Статья 118. Территориальное развитие

1. Субъекты России обеспечивают сбалансированное функционирование и развитие субъекта России и муниципальных образований, формирующих субъект России, в социальной и экономической сферах, сбалансированную заселенность территории субъекта России, согласование государственных интересов, программ и проектов, реализуемых на территории субъекта России.

2. Субъекты России на основе анализа социально-экономического положения в субъекте России и исходя из имеющихся государственных ресурсов субъекта России формируют муниципальные образования.

3. Муниципальное образование обеспечивает сбалансированное функционирование и развитие муниципального образования в социальной и экономической сферах, сбалансированную заселенность муниципального образования, согласование государственных интересов, программ и проектов, реализуемых на территории муниципального образования.

Статья 119. Территориальная справедливость

Государство обеспечивает каждому человеку вне зависимости от места его проживания равные права по удовлетворению своих потребностей и равные возможности для осуществления своих прав и свобод.

Глава 29. Природные ресурсы России

Статья 120. Принадлежность и использование природных ресурсов

Земля, ее недра, воды, леса и иные природные ресурсы в пределах территории России являются достоянием Народа России и используются в общественно значимых целях.

Статья 121. Рачительное использование природных ресурсов

1. Государство осуществляет научно обоснованное, рациональное и рачительное использование земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, сохраняет в чистоте воздушное пространство и водные ресурсы, обеспечивает воспроизводство природных богатств и улучшение окружающей человека среды, сохраняет генетическое разнообразие растительного и животного мира и минимизирует ущерб от хозяйственной деятельности человека в интересах нынешнего и будущих поколений.

2. Юридические лица обязаны рачительно и рационально использовать природные ресурсы. Государство поощряет развитие ресурсосберегающих и не загрязняющих окружающую среду технологий.

3. Физические и юридические лица несут ответственность за несоблюдение экологических требований и требований рачительного и рационального использования природных ресурсов в соответствии с законодательством России.

4. В целях рачительного и рационального использования природных ресурсов федеральным законом могут быть наложены обременения на частную собственность в виде требований по использованию наиболее экономичных и не загрязняющих окружающую среду технологий, по сбережению природных ресурсов.

Статья 122. Охрана окружающей среды

1. Каждый человек имеет право на благоприятную окружающую среду, обеспечивающую ему максимальный уровень физического здоровья и психологического комфорта, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

2. Государство обеспечивает экологическую безопасность и охрану окружающей среды на всей территории России. Информация о состоянии окружающей среды предоставляется государственными органами и должностными лицами гражданам, их объединениям и юридическим лицам бесплатно по их запросу.

3. При соблюдении условий и в порядке, установленном законодательством России, граждане и их объединения, юридические лица вправе участвовать в разработке, принятии, реализации, мониторинге и контроле оказывающих влияние на окружающую среду решений государственных органов и их должностных лиц.

Государственные органы и их должностные лица обязаны привлекать граждан и их объединения, юридических лиц к выработке, принятию, реализации, мониторингу и контролю оказывающих влияние на окружающую среду решений.

4. Право граждан и их объединений, групп интересов, некоммерческих юридических лиц на проведение референдума или публичного слушания по вопросам охраны окружающей среды и на осуществление общественного контроля в области охраны окружающей среды гарантируется федеральным законом.

Статья 123. Мировая ответственность России за природные ресурсы

1. Россия осознает мировое значение принадлежащих ей природных ресурсов: земли, недра, воды, воздуха, растительного и животного мира.

2. Россия ожидает от соседних и иных иностранных государств ответственного подхода к использованию общих природных ресурсов. Государство вправе в соответствии с нормами международного права требовать компенсации в случае нанесения ущерба природным ресурсам России другими государствами.

Раздел 6. Государство и государственное управление в России

Глава 30. Основы государственного устройства

Статья 124. Россия — федеративное государство

1. Россия состоит из столицы и равноправных субъектов России.

2. Субъекты России состоят из формируемых ими муниципальных образований.

3. Федеративное устройство России основано на ее территориальной целостности, неделимости государственного суверенитета, единстве системы государственной власти и законодательства России, на единственности государственного языка, на определении сфер ответственности федеральных государственных органов, государственных органов субъектов России и местных государственных органов.

4. Во взаимоотношениях с федеральными государственными органами субъекты России обладают равными правами и несут равные обязанности.

Статья 125. Россия — правовое государство

1. В России признаются и действуют принципы законности и верховенства права. Государственные органы и их должностные лица обязаны действовать только на основании и в пределах своих полномочий и способами, установленными Конституцией России и законодательством России. Защита прав и законных интересов человека и гражданина в России гарантируются государством.

2. Государство способствует развитию самостоятельных институтов общества, демократии, контроля соблюдения прав и свобод человека и гражданина, реализации федеральных законов и других нормативных правовых актов, преодолению правового нигилизма и повышению уровня правовой грамотности и правовой культуры населения.

3. В основе решений государственных органов и их должностных лиц лежит воля большинства, выраженная свободным голосованием. Защита прав меньшинства обеспечивается.

Статья 126. Россия — светское и веротерпимое государство

1. Россия является светским и веротерпимым государством, в котором религия и государство взаимно не вмешиваются во внутренние дела друг друга. Никакая религия, атеистическое или агностическое мировоззрение не могут устанавливаться в качестве обязательных.

2. Религиозные объединения самостоятельны и равны перед законом.

3. Запрещается создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых угрожают безопасности государства, направлены на нарушение территориальной целостности России, создание вооруженных формирований, разжигание розни, нарушение прав и неисполнение обязанностей человека и гражданина, нарушение законодательства России.

4. Государство признает вклад православия и иных конфессий в формирование русской (российской) цивилизационной идентичности и России, взаимодействует с религиозными объединениями и осуществляет поддержку их социально значимой деятельности в сферах, установленных федеральным законом.

5. Каждому человеку гарантируется свобода вероисповедания, в том числе право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую не запрещенную федеральным законом религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные, атеистические и агностические убеждения и действовать в соответствии с ними. Установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии не допускается.

6. Каждый человек вправе выразить свое отношение к религии и не может подвергаться принуждению при определении своего отношения к ней, к исповеданию или отказу от исповедания религии и при указании своего отношения к религии.

Статья 127. Россия — социальное государство

1. Россия как социальное государство устремлено к достижению социальной справедливости. Государственная социальная политика направлена на обеспечение достойного уровня жизни, свободное и всестороннее развитие, самореализацию каждого гражданина и Народа России.

2. В случае конфликта интересов государство обеспечивает баланс интересов всех граждан России, их объединений, юридических лиц и общества в соответствии с принципом социальной справедливости.

3. Государство в соответствии с социальными стандартами стремится поддерживать и увеличивать благосостояние и благополучие Народа России, обеспечивая и охраняя порядок, при котором социальная справедливость определяет деятельность всех граждан, их объединений и юридических лиц.

4. Государство стремится свести к минимуму неравенство в социальных условиях и возможностях граждан, в том числе имеющих разный уровень дохода и разное имущественное положение, проживающих в различных местностях или занятых в различных отраслях экономики, а также характеризующихся иными различиями.

5. В целях соблюдения баланса интересов в обществе при перераспределении общественного блага:

а) государство создает государственные фонды общественного потребления, обеспечивает рост и справедливое распределение средств этих фондов, а также содействует созданию подобных фондов юридическими лицами;

б) государство устанавливает прогрессивное налогообложение доходов физических и юридических лиц;

в) государство гарантирует социальное обеспечение за счет взносов государства, работодателей и работников.

6. Государство поддерживает социальное партнерство и социальную ответственность граждан и их объединений, юридических лиц во всех формах, участвует в социальном партнерстве.

7. Государство регулирует концентрацию финансового, имущественного и производственного капитала и гарантирует отсутствие ущерба общественным интересам от нее.

8. В случае если благосостояние Народа России (на федеральном уровне, уровне субъектов России и уровне муниципальных образований) снижается до критических показателей, определенных федеральным законом, государство принимает финансовые, организационные и иные обеспеченные ресурсами меры.

9. В России охраняются труд и здоровье каждого человека, устанавливается в соответствии с принципом социальной справедливости гарантированный минимальный размер оплаты труда и пенсии, осуществляется государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные формы социальной защиты.

Статья 128. Россия — нравственное государство

1. Россия как нравственное государство устремлена в своей деятельности к достижению преобладания высших ценностей России в общественных отношениях всеми доступными и правомерными способами.

2. Государственные институты, государственное строительство, целеполагание и деятельность государственных органов и их должностных лиц основываются на значимости и ценности каждого человека вне зависимости от возрастной, расовой, национальной, религиозной, языковой и профессиональной принадлежности, социального статуса, индивидуальных особенностей, а также признаков пола и места проживания.

3. Государство осуществляет регулирование деятельности средств массовой коммуникации в целях защиты общественной нравственности.

Статья 129. Государственная власть в России

1. Государственная власть в России осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов России и уровне муниципальных образований.

2. На федеральном уровне государственную власть осуществляют федеральные государственные органы: Президент России, Народный совет России, Правительство России, Государственный банк России, суды, Генеральная прокуратура России, Всероссийская избирательная комиссия.

3. На уровне субъектов России государственную власть осуществляют формируемые субъектами России государственные органы.

4. На уровне муниципальных образований государственную власть осуществляют формируемые муниципальными образованиями государственные органы.

5. Полномочия федеральных государственных органов определяются Конституцией России и законодательством России.

6. Полномочия государственных органов субъектов России определяются Конституцией России и законодательством России, а также законодательством субъектов России.

7. Полномочия местных государственных органов определяются Конституцией России и законодательством России, а также законодательством субъектов России и муниципальными правовыми актами.

Статья 130. Единство государственной власти в России

1. Федеральные законодательные органы, законодательные органы субъектов России и местные законодательные органы образуют единую систему законодательной власти в России, объединенную механизмами взаимного информирования, координации, согласования процедур разработки и контроля реализации решений.

2. Федеральные исполнительные органы, исполнительные органы субъектов России и местные исполнительные органы образуют единую систему исполнительной власти в России, объединенную механизмами реализации высших ценностей России и целей России, взаимного информирования и координации, согласования процедур разработки и контроля реализации решений.

3. Суды общей юрисдикции России, арбитражные и иные специализированные федеральные суды и суды субъектов России, мировые судьи образуют единую систему судебной власти.

4. Контрольно-надзорная власть в России осуществляется прокуратурой России, Счетной палатой России и контрольно-счетными органами субъектов России и муниципальных образований.

Статья 131. Языки в России

1. Единственным государственным языком, языком делопроизводства и документооборота на всей территории России является русский язык. Алфавит — русская кириллица.

2. Языком образования, науки, средств массовой коммуникации, наружной рекламы на всей территории России является русский язык.

3. Государство осуществляет поддержку и охрану русского языка.

4. Каждый вправе в общении, дополнительном образовании, воспитании и творчестве использовать родной язык. В средствах массовой коммуникации и наружной рекламе наряду с русским допускается использование родного языка в соответствии с федеральным законом. Государство гарантирует каждому право на сохранение родного языка, обеспечивает условия для его изучения и развития.

Статья 132. Государственные символы России

1. Государственными символами России являются:

а) государственный флаг России;

- б) государственный герб России;
- в) государственный гимн России;
- г) государственный девиз России;

2. Описание государственных символов России и порядок их использования устанавливаются федеральными конституционными законами.

3. Неуважительное отношение к государственным символам России влечет за собой ответственность в порядке, установленном законодательством России.

4. Использование государственных символов с нарушением порядка, установленного федеральными конституционными законами, преследуется в соответствии с законодательством России.

Статья 133. Столица России

1. Столица России — территориальное образование, не входящее в состав субъектов России и являющееся местом нахождения федеральных государственных органов, представительств субъектов России, а также дипломатических представительств иностранных государств в России.

2. Столицей России является город Москва.

3. Границы и статус столицы, особенности системы государственных органов столицы и их полномочия, особенности представительства интересов населения, проживающего на территории столицы, в государственных органах устанавливаются федеральным законом.

Глава 31. Федеративное устройство России

Статья 134. Территориальный состав России

1. Субъектами России являются Адыгейская, Алтайская, Амурская, Архангельская, Астраханская, Башкирская, Белгородская, Брянская, Бурятская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Горно-Алтайская, Дагестанская, Еврейская, Забайкальская, Ивановская, Ингушская, Иркутская, Кабардино-Балкарская, Калининградская, Калмыцкая, Калужская, Камчатская, Карачаево-Черкесская, Карельская, Кемеровская, Кировская, Коми, Костромская, Краснодарская, Красноярская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Марийская, Мордовская, Московская (за исключением г. Москвы), Мурманская, Ненецкая, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Осетинская, Пензенская, Пермская, Приморская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Ставропольская, Тамбовская, Татарская, Тверская, Томская, Тувинская, Тульская, Тюменская, Удмуртская, Ульяновская, Хабаровская, Хакасская, Ханты-Мансийская, Челябинская, Чеченская, Чувашская, Чукотская, Якутская, Ямало-Ненецкая и Ярославская земли.

2. Каждый субъект России вправе избрать и употреблять наряду с конституционным равнозначное с ним собственное название, закрепленное в его уставе.

3. Границы между субъектами России могут быть изменены исключительно с их согласия в соответствии с федеральным законом.

Статья 135. Порядок изменения территориального состава России

1. Изменение территориального состава России осуществляется путем принятия в ее состав или образования в ее составе нового субъекта России.

2. Принятие в состав России нового субъекта России осуществляется путем добровольного присоединения к России иностранного государства или его части на основании международного договора.

3. Образование в составе России нового субъекта России осуществляется путем объединения двух и более граничащих между собой субъектов России.

4. Условия и процедура принятия в состав России и образования в ее составе нового субъекта России устанавливаются федеральным конституционным законом.

5. Выход субъекта России из состава России не допускается.

Статья 136. Сфера ответственности России на федеральном уровне

1. Россия в лице федеральных государственных органов и их должностных лиц ответственна за:

а) обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостности России;

б) обеспечение жизнеспособности России, целенаправленное и устойчивое демографическое, социальное, экономическое, региональное, политическое развитие России, сохранение и развитие человеческого потенциала России;

в) реализация и защита Конституции России, а также установленных ею высших ценностей России и достижение целей России;

г) определение статуса и защиту государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа России;

д) безопасность в области обороноспособности, борьбы с преступностью, общественного порядка, защиты населения при возникновении чрезвычайных ситуаций; функционирования технических систем; народосбережения, демографического развития, сохранения и развития человеческого потенциала, здравоохранения и создания условий для ведения здорового образа жизни; образования, воспитания, культуры, науки, средств массовой коммуникации; социального, экономического и регионального развития; обеспечения продовольствием; устойчивости государственности и эффективности политического устройства и государственного управления в России;

е) развитие оборонозначимой науки, образования и производства, организацию производства, продажи и покупки вооружений, военной техники и другого военного имущества, технологий и продукции двойного назначения;

ж) формирование и реализацию внешней политики, военной деятельности, за международные отношения и международные договоры России, вопросы войны и мира, внешнеэкономические связи России, координацию внешнеэкономических связей субъектов России;

з) прогнозирование развития России в социальной, демографической, экономической, региональной, политической сферах, развития человеческого потенциала России; формирование, реализацию и контроль реализации научно обоснованных планов и программ государственного развития;

и) установление основ правовой системы России, принятие и изменение Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законов, доктрин России и иных федеральных правовых актов, контроль и обеспечение их реализации на всей территории России;

к) федеративное устройство, установление системы федеральных законодательных, исполнительных, контрольно-надзорных, судебных и иных органов, порядка их организации и деятельности; установление основ государственной власти на уровне субъектов России и основ государственной власти на уровне муниципальных образований; формирование федеральных государственных органов;

л) адвокатура, нотариат;

м) регулирование прав и обязанностей и защиту прав и свобод человека и гражданина;

н) гражданство в России;

о) национальные отношения, регулирование и защиту прав национальных меньшинств, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов;

п) федеральную собственность (в том числе достояние Народа России) и управление ею;

р) регулирование экономической деятельности исходя из принципов социальной справедливости, инновационности и эффективности;

с) обеспечение тва рынка, финансовое, валютное, банковское, кредитное, налоговое, ценовое, таможенное регулирование, регулирование государственной и банковской денежной эмиссии, федеральные экономические службы, федеральные банки, включая Государственный банк России;

т) федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды социального, экономического и регионального развития, государственные фонды общественного потребления России, основы налогообложения в субъектах России;

у) государственно значимые инфраструктуры транспорта, энергетики, связи, информации; деятельность в космосе, мировом океане, атмосфере и литосфере;

ф) инновации и мировое лидерство в науке и технологиях;

х) судоустройство, прокурорский надзор, конституционно-процессуальное, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, решения об амнистии и помиловании, гражданское, гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное и административно-процессуальное законодательство, основы правового регулирования отношений собственности;

ц) стандарты, эталоны, метрическую систему и исчисление времени;

ч) безопасность продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации продукции и утилизации отходов;

ш) метеорологическую службу; геодезию и картографию, наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

щ) государственные награды и почетные звания России;

э) федеральную государственную службу, основы государственной гражданской службы субъектов России и муниципальных образований;

ю) организацию и определение порядка производства и оборота ядовитых веществ, психотропных и наркотических средств и расщепляющихся материалов;

я) установление порядка владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, воздушными, лесными и другими природными ресурсами и контроль его соблюдения; охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрану исторического культурного наследия России.

2. Государство Россия в лице федеральных государственных органов и их должностных лиц может осуществлять полномочия в иных сферах жизнеустройства страны, не отнесенных Конституцией России к сфере ответственности субъектов России, муниципальных образований и народного самоуправления.

Статья 137. Сфера ответственности субъекта России

Субъект России в лице его государственных органов и их должностных лиц ответствен за состояние дел в следующих сферах жизнеустройства страны:

а) устойчивое демографическое, социальное, экономическое, территориальное и политическое развитие субъекта России, сохранение и развитие человеческого потенциала России;

б) реализация и защита Конституции России, а также установленных ею высших ценностей России и достижение целей России;

в) безопасность в области обороноспособности, борьбы с преступностью, общественного порядка, защиты населения при возникновении чрезвычайных ситуаций; функционирования технических систем; народосбережения, демографического развития, сохранения и развития человеческого потенциала, здравоохранения и создания условий для ведения здорового образа жизни; образования, воспитания, культуры, науки, средств массовой коммуникации; социального, экономического и территориального развития; устойчивости государственности и эффективности политического устройства и государственного управления в России; обеспечения продовольствием;

г) прогнозирование развития субъекта России в социальной, демографической, экономической, политической сферах, прогнозирование территориального развития и развития человеческого потенциала России; формирование, реализация и контроль реализации научно обоснованных планов и программ регионального развития;

д) принятие и изменение устава и иных актов субъекта России, контроль и обеспечение их реализации на всей территории субъекта России;

е) административное устройство, организация государственной власти субъекта России в соответствии с основами государственной власти субъектов России, установленными федеральным законом; установление основ государственной власти на уровне муниципальных образований на территории субъекта России; формирование государственных органов субъекта России;

ж) адвокатура, нотариат;

з) защита прав и свобод человека и гражданина;

и) национальные отношения, защита прав национальных меньшинств, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов;

к) собственность субъекта России и управление ею;

л) регулирование хозяйственной деятельности с соблюдением принципов социальной справедливости, инновационности и эффективности;

м) бюджет, налоги и сборы; фонды социального, экономического и территориального развития субъекта России, государственные фонды общественного потребления субъекта России; основы налогообложения на уровне муниципальных образований;

н) функционирование значимых для субъекта России инфраструктур транспорта, энергетики, связи, информации, жилищно-коммунального хозяйства;

о) обеспечение качества потребительских товаров и услуг;

п) государственные награды и почетные звания субъекта России;

р) государственная гражданская служба субъекта России;

с) пользование землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности на территории субъекта России; особо охраняемые природные территории; охрана исторического культурного наследия России;

т) внешнеэкономические связи субъекта России;

у) иные вопросы регионального значения.

Статья 138. Сфера ответственности муниципальных образований

1. Муниципальное образование в лице местных государственных органов и их должностных лиц ответственно за состояние дел в следующих сферах жизнеустройства страны:

а) устойчивое демографическое, социальное, экономическое, территориальное и политическое развитие муниципального образования, сохранение и развитие человеческого потенциала России;

б) реализация и защита Конституции России, а также установленных ею высших ценностей России и достижение целей России;

в) безопасность в области обороноспособности, борьбы с преступностью, общественного порядка, защиты населения при возникновении чрезвычайных ситуаций; функционирования технических систем; народосбережения, демографического развития, сохранения и развития человеческого потенциала, здравоохранения и создания условий для ведения здорового образа жизни; образования, воспитания, культуры, науки, средств массовой коммуникации; социального, экономического и территориального развития, устойчивости государственности и эффективности политического устройства и государственного управления в России; обеспечения продовольствием;

г) прогнозирование развития муниципального образования России в социальной, демографической, экономической, политической сферах, прогнозирование территориального развития и развития человеческого потенциала России; формирование, реализация и контроль реализации научно обоснованных планов и программ регионального развития;

д) принятие и изменение устава и иных муниципальных правовых актов, контроль и обеспечение их реализации;

е) организация государственной власти на уровне муниципального образования в соответствии с основами, установленными федеральным законом и законодательством субъекта России; формирование местных государственных органов;

- ж) содействие развитию народного самоуправления;
- з) защита прав и свобод человека и гражданина;
- и) национальные отношения, защита прав национальных меньшинств, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов;
- к) муниципальная собственность и управление ею;
- л) бюджет, налоги и сборы; фонды социального, экономического, территориального развития, государственные фонды общественного потребления муниципального образования;
- м) функционирование значимых для муниципального образования инфраструктур энергетики, транспорта, информации, связи, жилищно-коммунального хозяйства;
- н) муниципальная служба;
- о) обеспечение качества потребительских продуктов, товаров и услуг;
- п) пользование землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности на территории муниципального образования; охрана памятников истории и культуры местного значения;
- р) иные вопросы местного значения.

2. Государственная власть на уровне муниципальных образований осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ муниципальных образований допускается с учетом решения, принятого на местном референдуме населением соответствующих территорий.

Статья 139. Система государственных органов субъекта России

1. Систему государственных органов субъекта России составляют: законодательный орган субъекта России; высшее должностное лицо субъекта России; высший исполнительный орган субъекта России; иные государственные органы субъекта России, образуемые субъектом России в соответствии с Конституцией России, федеральными конституционными и федеральными законами, уставом и законами субъекта России.

2. Законодательный орган субъекта России является постоянно действующим высшим и единственным государственным органом законодательной власти субъекта России. Наименование законодательного органа субъекта России, его структура устанавливаются уставом субъекта России с учетом его исторических, национальных и иных традиций.

3. В субъекте России устанавливается система исполнительных государственных органов во главе с высшим должностным лицом субъекта России. В соответствии с Конституцией России федеральные исполнительные органы и исполнительные органы субъектов России образуют единую систему исполнительной власти.

4. Высшее должностное лицо субъекта России является руководителем высшего исполнительного органа субъекта России. Структура исполнительных органов субъекта России определяется высшим должностным лицом субъекта России в соответствии с федеральным законом и уставом субъекта России. Высшее должност-

ное лицо субъекта России избирается населением субъекта России в соответствии с федеральными законами, уставом и законами субъекта России.

5. Высший исполнительный орган субъекта России является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта России. Наименование высшего исполнительного органа субъекта России, его структура, порядок его формирования, а также наименование высшего должностного лица субъекта России и порядок его деятельности устанавливаются федеральным законом, уставом и законами субъекта России с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта России.

6. Государственные органы субъектов России и их должностные лица несут ответственность за нарушение Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законов в соответствии с законодательством России.

Статья 140. Система местных государственных органов

1. Местная государственная власть осуществляется на всей территории России в городских, сельских поселениях, муниципальных районах и городских округах. Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа осуществляется законами субъектов России в соответствии с федеральным законом. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов России в соответствии с федеральным законом.

2. Структуру местных государственных органов составляют: местный законодательный орган; глава муниципального образования; местный исполнительный орган; иные органы и выборные должностные лица местного управления, предусмотренные уставом муниципального образования. Местные государственные органы являются органами государственной власти и входят в систему государственных органов в России.

3. Порядок формирования, сфера ответственности и порядок работы местных государственных органов, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с федеральным законом и законом субъекта России. По вопросу определения структуры местных государственных органов допускается проведение местного референдума в соответствии с федеральным законом и законом субъекта России. Наименования местного законодательного органа, главы муниципального образования, местного исполнительного органа устанавливаются законом субъекта России с учетом исторических и иных местных традиций.

4. Депутаты местного законодательного органа, выборные должностные лица избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами, законами субъектов России и муниципальными правовыми актами.

5. Глава муниципального образования руководит работой местного исполнительного органа.

6. По вопросам ответственности муниципальных образований местными государственными органами и их должностными лицами принимаются муниципальные правовые акты в соответствии с Конституцией России, федеральными

законами и законами субъектов России. Муниципальные правовые акты подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Статья 141. Разграничение сфер ответственности государственных органов

1. Федеральным законом и принятым в соответствии с ним законом субъекта России определяются порядок разграничения сфер ответственности между федеральными государственными органами и государственными органами субъектов России, между федеральными государственными органами и местными государственными органами и создания единых для всех субъектов России механизмов государственного управления, установления процедур взаимодействия и межбюджетных отношений, согласования планов и программ развития, принятия решений в случаях, если они затрагивают интересы и сферы ответственности двух уровней государственной власти.

2. Законом субъекта России и принятым в соответствии с ним актом местного законодательного органа определяется порядок разграничения сфер ответственности между государственными органами субъектов России и местными государственными органами и создания единых для всех муниципальных образований механизмов государственного управления, установления процедур взаимодействия и межбюджетных отношений, согласования планов и программ развития, принятия решений в случаях, когда они затрагивают интересы и сферы ответственности двух уровней государственной власти.

Статья 142. Делегирование полномочий

1. Федеральные исполнительные органы по соглашению с исполнительными органами субъектов России могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых для их исполнения материальных и финансовых ресурсов. Федеральным законом определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, ответственность сторон, основания и порядок досрочного прекращения передачи осуществления части полномочий, иные вопросы.

2. Не подлежит передаче на уровень субъектов России осуществление полномочий в случаях, когда это угрожает:

- а) реализации и защите Конституции России, а также установленных ею высших ценностей России и достижению целей России;
- б) государственному суверенитету и территориальной целостности России;
- в) жизнеспособности страны, устойчивости социального, демографического, экономического, регионального и политического развития страны, сохранению и развитию человеческого потенциала России;
- г) безопасности России.

3. Исполнительные органы субъектов России по соглашению с федеральными исполнительными органами могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых для их исполнения материальных и финансовых ресурсов.

4. Исполнительные органы субъектов России по соглашению с местными исполнительными органами могут передавать им осуществление части своих полно-

мочий с передачей необходимых для их исполнения материальных и финансовых ресурсов.

5. Местные исполнительные органы по соглашению с исполнительными органами субъекта России могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых для их исполнения материальных и финансовых ресурсов.

Глава 32. Принципы государственного управления в России

Статья 143. Общие принципы государственного управления

Государственное управление в России осуществляется на принципах ответственности перед Народом России за результаты государственного управления, научной обоснованности государственного управления, доступности информации о деятельности государственных органов (информационной прозрачности), рачительного и рационального использования государственных ресурсов, государственного планирования и прогнозирования развития, сбалансированности интересов при принятии управленческих решений и на иных принципах, установленных Конституцией России и доктринальными правовыми актами.

Статья 144. Ответственность за результаты государственного управления

1. Государственные органы и их должностные лица реализуют свои полномочия в интересах Народа России.

2. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязанностей государственные органы и их должностные лица несут ответственность в соответствии с законодательством России.

3. Общество по результатам оценки деятельности государственных органов и их должностных лиц вправе вынести им общественное порицание и, наряду с иными государственными органами и их должностными лицами инициировать применение к ним мер ответственности в соответствии с законодательством России.

Статья 145. Государственное прогнозирование, планирование и программирование развития

1. Государство прогнозирует, планирует развитие страны и управляет им в соответствии с целями России.

2. Для обеспечения научной обоснованности прогнозирования, планирования и управления развитием страны государственные органы используют научно-экспертную поддержку государственного управления и создают в этих целях соответствующие институты.

3. Результаты государственного прогнозирования и планирования развития России используются при принятии (издании) доктринальных правовых актов, их отмене или внесении в них изменений, принятии бюджетов всех уровней, иных решений в области государственного управления.

4. Государственные прогнозы, планы и программы развития России разрабатываются для государства в целом, для отдельных общественно и государственно

значимых сфер, отраслей экономики, для субъектов России и федеральных округов, исходя из необходимости согласованного развития отдельных регионов, отраслей и государства в целом, комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения России, состояния природных ресурсов и иных факторов, перспектив их изменения. Государственные прогнозы, планы и программы развития являются открытыми и подлежат обязательному опубликованию.

5. Государственные прогнозы, планы и программы развития формируются на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы в соответствии с федеральным законом.

6. Прогнозы развития включают количественные показатели и качественные характеристики развития и разрабатываются в нескольких сценарных вариантах с учетом вероятного воздействия внутренних и внешних политических, социальных, экономических, экологических и иных факторов.

7. Исходя из прогнозов и планов уполномоченные государственные органы формируют программы развития, содержащие проекты управленческих решений.

8. Итоги реализации федеральных программ развития за истекший год представляются Правительством России Президенту России и в палаты Народного собрания России, высшим исполнительным органом субъекта России в законодательный орган субъекта России не позднее февраля текущего года и публикуются для всеобщего сведения.

Статья 146. Сбалансированность интересов при подготовке, принятии и реализации государственных управленческих решений

1. Государство при подготовке управленческих решений в равной мере уважает интересы большинства и меньшинства, государственные, общественные и личные интересы и обеспечивает их реализацию в балансе друг с другом, в том числе перераспределяя имеющиеся и создаваемые общественные блага.

2. Государство гарантирует благо всего населения, групп интересов и каждого человека при принятии и реализации управленческих решений.

3. Россия при разработке, принятии и реализации управленческих решений уважает и учитывает интересы других государств, их народов и граждан, если это не наносит ущерба интересам граждан России, Народа России и государства.

Статья 147. Эффективность государственного управления

1. Государство обеспечивает подготовку и отбор наиболее квалифицированных, нравственных и обладающих безупречной репутацией лиц для замещения государственных должностей и должностей государственной службы в соответствии с законодательством России.

2. Государство ведет мониторинг эффективности государственного управления путем сопоставления установленных целей развития (в том числе целей России) и его фактических результатов, обеспечивает обязательную и публичную периодическую отчетность исполнительных государственных органов и их должностных лиц, по итогам которой законодательные государственные органы и группы интересов,

общественные объединения вправе инициировать привлечение их к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей.

Статья 148. Противодействие коррупции

1. Государственные служащие и лица, замещающие государственные должности, не вправе использовать свои полномочия для неправомерного обогащения, подменять государственные и общественные интересы более узкими групповыми и личными интересами, совершать иные коррупционные деяния.

2. Коррупционное деяние наказывается в соответствии с законодательством России.

3. Государственные служащие и лица, замещающие государственные должности, не должны допускать конфликта государственных, общественных и личных интересов, совершать поступки, порочащие репутацию или причиняющие ущерб государству, порочащие их честь, достоинство и репутацию и ставящие под сомнение их профессиональные и моральные качества.

4. Для государственных служащих руководящих категорий и лиц, замещающих государственные должности, вводится частичное ограничение права на неприкосновенность частной жизни в период замещения должности в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

5. В России запрещается принимать нормативные правовые акты в интересах одной группы в ущерб интересам других групп.

Статья 149. Добросовестность и ценностные ориентиры должностных лиц исполнительных государственных органов

1. Государственный служащий, лицо, замещающее государственную должность, исполняют свои обязанности добросовестно, на высоком уровне профессиональной подготовки, основываясь на принципах государственного управления.

2. Поведение государственных служащих, лиц, замещающих государственные должности, должно соответствовать высшим ценностям России, Конституции и законодательству России.

Глава 33. Президент России

Статья 150. Статус Президента России

1. Президент России является главой государства, Верховным главнокомандующим, возглавляет Правительство России и осуществляет исполнительную власть в соответствии с федеральным конституционным законом.

2. Президент России определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет государство внутри страны и за ее пределами.

3. Президент России несет ответственность за:

а) реализацию и защиту Конституции России, а также установленных ею высших ценностей России и достижение целей России;

б) успешность России во всех сферах жизнедеятельности;

в) обеспечение безопасности в России, предупреждение и пресечение любой внешней агрессии против России;

г) обеспечение исполнения полномочий Правительства России в соответствии со статьями 174, 175 и иными положениями Конституции.

4. Президент России не может заниматься иной оплачиваемой либо предпринимательской деятельностью или входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета организации, целью деятельности которой является получение прибыли.

5. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента России либо Вице-президента России более двух сроков в совокупности.

6. Порядок выборов Президента России и Вице-президента России, их деятельности, порядок отрешения от должности Президента России определяются федеральным конституционным и федеральным законами.

Статья 151. Полномочия Президента России

1. Президент России:

а) формирует Правительство России и принимает решение об отставке Правительства России и федеральных министров;

б) представляет Собранию народных представителей кандидатуру для назначения на должность председателя Государственного банка России, ставит перед Собранием народных представителей вопрос об освобождении от должности председателя Государственного банка России, приостанавливает полномочия председателя Государственного банка России до решения вопроса об освобождении его от должности Собранием народных представителей;

в) представляет Собранию народных представителей кандидатуры для назначения на должность председателя Счетной палаты России и половины состава ее аудиторов, ставит перед Собранием народных представителей вопрос об освобождении от должности председателя Счетной палаты России, ее аудиторов из числа предложенной половины состава, приостанавливает полномочия председателя Счетной палаты России, ее аудиторов из числа предложенной половины состава до решения вопроса об освобождении от должности Собранием народных представителей;

г) представляет Земскому собранию кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного суда России, Верховного суда России, Высшего арбитражного суда России, а также кандидатуру для назначения на должность Генерального прокурора России, вносит в Земское собрание предложение об освобождении от должности Генерального прокурора России, приостанавливает полномочия Генерального прокурора России до решения вопроса об освобождении его от должности Земским собранием, назначает судей других федеральных судов;

д) представляет Земскому собранию кандидатуры для назначения на должность заместителя председателя Счетной палаты России, половины состава ее аудиторов, ставит перед Земским собранием вопрос об освобождении от должности заместителя председателя Счетной палаты России, ее аудиторов из числа предложенной половины состава, приостанавливает полномочия заместителя председателя Счетной палаты России, ее аудиторов из числа предложенной половины состава до решения вопроса об освобождении от должности Земским собранием;

е) формирует состав Секретариата Президента России;

ж) назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента России;

з) назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных сил России;

и) назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях;

к) создает совещательные и консультативные органы для обеспечения осуществления своих полномочий.

2. Президент России:

а) назначает выборы депутатов Собрания народных представителей в соответствии с Конституцией России и федеральным конституционным и федеральным законами;

б) распускает Собрание народных представителей в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией России;

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

г) вправе вносить проекты федеральных конституционных и федеральных законов в Собрание народных представителей;

д) подписывает и обнародует федеральные конституционные и федеральные законы, имеет право вето в отношении одобренных Народным собором России федеральных законов;

е) обращается к Народному собору России с ежегодным посланием Президента и Правительства России о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики страны;

ж) вправе присутствовать на заседаниях палат Народного собора России.

3. Президент России использует согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными государственными органами и государственными органами субъектов России, а также между государственными органами субъектов России. В случае недостижения согласованного решения он передает разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

4. В случае если в судебном производстве находится дело о соответствии актов исполнительных органов субъектов России Конституции России, федеральным конституционным и федеральным законам, международным обязательствам России, Президент России вправе приостановить действие этих актов.

5. Президент России:

а) осуществляет руководство внешней политикой России;

б) ведет переговоры и подписывает международные договоры России;

в) подписывает ратификационные грамоты;

г) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

6. Президент России как Верховный главнокомандующий Вооруженными силами России в случае агрессии против России или непосредственной угрозы такой агрессии вводит на территории России или на какой-либо ее части военный режим с незамедлительным сообщением об этом палатам Народного собора России. Особенности военного режима устанавливаются федеральным конституционным законом.

7. В случае угрозы безопасности России Президент России вводит на территории России или в отдельных ее местностях режим угрозы, кризисный режим или чрезвычайный режим, определяемые в соответствии с федеральным конституционным законом, с последующим утверждением этого решения Народным собранием России.

8. Президент России:

а) решает вопросы гражданства России и предоставления политического убежища;

б) награждает государственными наградами России, присваивает почетные звания России, высшие воинские и высшие специальные звания;

в) осуществляет помилование.

9. Президент России издает нормативные указы и ненормативные распоряжения. Указы и распоряжения Президента России обязательны для исполнения на всей территории России. Указы и распоряжения Президента России не должны противоречить Конституции России, федеральным конституционным и федеральным законам.

Статья 152. Ответственность Президента России

1. Президент России несет ответственность за ненадлежащее осуществление своих полномочий и за неудовлетворительный уровень успешности России в сферах, отнесенных к компетенции Президента России.

2. Ответственность Президента России реализуется в следующих формах:

а) вынесение предупреждения;

б) отрешение от должности.

3. С целью сохранения чести и достоинства как главы государства Президент России может добровольно уйти в отставку.

4. Предупреждение Президенту России может быть вынесено:

а) Народным собранием России:

по результатам заслушивания ежегодного послания Президента России и Правительства России Народному собранию России и отчета о его реализации в случае выявления несоответствия поставленных целей России высшим ценностям России, а также в случае недостижения поставленных целей России;

в случае ненадлежащего осуществления Президентом России своих полномочий;

в случае нарушения Конституции России;

за недостойное Президента России поведение;

б) Конституционным судом России в случае неоднократного признания решений Президента России несоответствующими Конституции России.

5. Вынесение предупреждения Президенту России оформляется правовым актом Народного собрания России или Конституционного суда России соответственно.

6. Отрешение Президента России от должности осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 159 Конституции России.

Статья 153. Вице-президент России

1. В случае временной нетрудоспособности (стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия) Президента России, смерти, добровольной отставки, отрешения от должности, выдвижения Президентом России

своей кандидатуры на выборах, а также в иных случаях, когда Президент России не может осуществлять принадлежащие ему полномочия, его полномочия переходят к Вице-президенту России до устранения причин, препятствующих Президенту России осуществлять их, или до вступления в должность нового Президента России.

2. В случае невозможности осуществления Вице-президентом России своих полномочий их осуществляет министр безопасности и развития России.

3. Осуществляющий полномочия Президента России не имеет права распускать Собрание народных представителей, назначать референдум России, а также вносить предложения об изменении положений Конституции России.

4. В случае досрочного прекращения осуществления Вице-президентом России своих полномочий досрочные выборы Президента России не проводятся, за исключением случая осуществления Вице-президентом России полномочий Президента России. До очередных выборов полномочия лица, осуществляющего полномочия Вице-президента России, осуществляет председатель Собрания народных представителей. На время осуществления полномочий Вице-президента России полномочия председателя Собрания народных представителей приостанавливаются.

5. Основаниями для перехода осуществления полномочий Президента России к Вице-президенту России являются:

а) издание Президентом России указа о передаче осуществления своих полномочий в связи с уходом в отпуск, временной нетрудоспособностью, в связи с участием в выборах, в связи с добровольной отставкой;

б) смерть Президента России;

в) признание Президента России безвестно отсутствующим;

г) признание Президента России недееспособным решением Верховного суда России;

д) решение Земского собрания об отрешении Президента России от должности;

е) выдвижение Президентом России своей кандидатуры на выборах.

6. Основаниями для перехода осуществления полномочий Президента России к председателю Собрания народных представителей являются:

а) издание лицом, осуществляющим полномочия Президента России, указа о передаче своих полномочий в связи с уходом в отпуск, временной нетрудоспособностью, в связи с участием в выборах, в связи с добровольной отставкой;

б) смерть лица, осуществляющего полномочия Президента России;

в) признание лица, осуществляющего полномочия Президента России, безвестно отсутствующим;

г) признание лица, осуществляющего полномочия Президента России, недееспособным решением Верховного суда России;

д) отрешение лица, осуществляющего полномочия Президента России, от должности;

е) выдвижение лицом, осуществляющего полномочия Президента России, своей кандидатуры на выборах.

7. В период, когда Президент России самостоятельно осуществляет свои полномочия, Вице-президент России:

а) может осуществлять отдельные полномочия Президента России в соответствии с указом Президента России;

- б) координирует деятельность полномочных представителей Президента России;
- в) осуществляет полномочия, предусмотренные частью 3 статьи 161 Конституции России.

Статья 154. Полномочные представители Президента России

1. Полномочный представитель Президента России в федеральном государственном органе, федеральном округе, субъекте России, ином территориальном образовании представляет Президента России и способствует реализации его конституционных полномочий.

2. Полномочный представитель Президента России является государственным служащим. Вице-президент России координирует деятельность полномочных представителей Президента России.

3. Полномочный представитель Президента России назначается на должность на срок, определяемый Президентом России, но не превышающий срока исполнения Президентом России своих полномочий.

4. Полномочный представитель Президента России в федеральном государственном органе участвует в его заседаниях без специального решения Президента России.

5. Статус полномочного представителя Президента России, полномочия и порядок осуществления его деятельности определяются указом Президента России.

Статья 155. Выборы Президента России и Вице-президента России

1. Президент России и Вице-президент России избираются сроком на пять лет гражданами России на всеобщих равных и прямых выборах при тайном голосовании.

2. Президентом России и Вице-президентом России может быть избран гражданин России не моложе 40 лет и не старше 65 лет, родившийся и проживавший в России в течение не менее чем 15 лет до выдвижения своей кандидатуры в Президенты России, прошедший (за исключением кандидата-женщины) службу в Вооруженных силах России или приравненную к ней в соответствии с федеральным законом службу, имеющий высшее образование, полученное в российском высшем учебном заведении, квалификацию, профессиональный опыт в области политической деятельности и государственного управления, способный по состоянию физического и психического здоровья осуществлять полномочия Президента России, не имеющий недвижимого имущества на территории зарубежных государств и счетов в зарубежных банках.

3. Выборы Президента России и Вице-президента России проходят с обязательными публичными дебатами между всеми кандидатами на названные должности. Отказ кандидата участвовать в публичных дебатах без уважительных причин влечет за собой отмену регистрации кандидата. Информация об отказе кандидата участвовать в публичных дебатах публикуется для всеобщего сведения. Выдвижение кандидатур на должности Президента России и Вице-президента России производится гражданами и их объединениями путем сбора подписей.

4. Наличие предвыборной программы кандидата на должность Президента России, включающей вопросы всех сфер жизнеустройства страны, обязательно.

5. Предвыборная программа кандидата на должность Президента России в случае его победы на выборах служит основой для первого ежегодного послания Президента России и Правительства России Народному собранию России.

Статья 156. Ежегодное послание Президента России и Правительства России Народному собранию России

1. Послание Президента России и Правительства России Народному собранию России является документом планирования развития страны на очередной год, включающим в себя итоги реализации предыдущего послания, отчет об основных показателях текущего развития страны и их соотношении с публично установленными целями России, основные направления деятельности Правительства России с указанием задач развития и планируемых показателей развития страны на очередной год в соответствии с целями России.

2. Послание Президента России и Правительства России Народному собранию России утверждается указом Президента России и обязательно для реализации.

3. Послание Президента России и Правительства России Народному собранию России является также отчетным документом Президента России и Правительства России перед Народным собранием России. По результатам исполнения предыдущего послания Президента России и Правительства России Народный совет вправе отпраздновать Правительство России в отставку.

Статья 157. Присяга Президента России

1. При вступлении в должность Президент России приносит присягу в одном из следующих вариантов:

а) «Клянусь и обязуюсь перед Народом России, Богом и собственной совестью при осуществлении полномочий Президента России охранять и гарантировать жизнеспособность России, Народа России, обеспечивать реализацию высших ценностей России и целей России, соблюдать и защищать Конституцию России, обеспечивать государственный суверенитет и территориальную целостность России, безопасность и развитие страны, повышать авторитет России в мире, честно и добросовестно служить Народу России»;

б) «Клянусь и обязуюсь перед Народом России и собственной совестью при осуществлении полномочий Президента России охранять и гарантировать жизнеспособность России, Народа России, обеспечивать реализацию высших ценностей России и целей России, соблюдать и защищать Конституцию России, обеспечивать государственный суверенитет и территориальную целостность России, безопасность и развитие страны, повышать авторитет России в мире, честно и добросовестно служить Народу России».

2. Присяганосится в торжественной обстановке в присутствии депутатов обеих палат Народного собрания России, руководителей субъектов России, судей Конституционного суда России, представителей Русской православной церкви и иных общероссийских религиозных объединений, членов Палаты высших ценностей России и представителей общероссийских общественных объединений.

Статья 158. Сроки действия полномочий Президента России

1. Президент России приступает к осуществлению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их осуществление с момента принесения присяги вновь избранным Президентом России.

2. Вновь избранный Президент России приносит присягу не позднее 60 дней со дня голосования на выборах Президента России.

3. Президент России прекращает осуществление полномочий досрочно в случае его добровольной отставки или отрешения от должности. При этом выборы нового Президента России должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения осуществления полномочий предыдущим Президентом России.

Статья 159. Отрешение Президента России от должности

1. Президент России может быть отрешен от должности Земским собранием в случаях:

а) выдвижения Собранием народных представителей обвинения Президента России в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного суда России о наличии в действиях Президента России признаков преступления;

б) стойкой неспособности Президента России по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;

в) выдвижения Собранием народных представителей обвинения Президента России в неосуществлении Президентом России своих полномочий, определенных Конституцией России, а также грубом нарушении Конституции России;

г) вынесения Народным собранием России либо Конституционным судом России трех предупреждений Президенту России.

2. Решение Собрания народных представителей о выдвижении обвинения и решение Земского собрания об отрешении Президента России от должности принимаются двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат Народного собрания России по инициативе не менее одной трети депутатов Собрания народных представителей в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

3. Решение Земского собрания об отрешении Президента России от должности должно быть принято в течение года с момента выдвижения Собранием народных представителей обвинения против Президента России.

4. Решение Земского собрания об отрешении Президента России от должности влечет за собой пожизненное лишение бывшего Президента России права занимать государственные должности и иные должности в государственных органах.

Статья 160. Отрешение Вице-президента России от должности

Отрешение Вице-президента России от должности происходит по основаниям и в порядке, установленным для отрешения от должности Президента России.

Статья 161. Секретариат Президента России

1. Для обеспечения деятельности Президента России в аппарате Правительства России создается Секретариат Президента России.

2. Должности в Секретариате Президента России являются должностями государственной службы.

3. Секретариат Президента России возглавляет Вице-президент России.

Статья 162. Гарантии Президенту России и Вице-президенту России

1. Президенту России и Вице-президенту России предоставляются пожизненные гарантии безопасности личности и личного имущества после оставления соответствующих должностей, за исключением случаев отрешения от должности. Ответственность за реализацию этих гарантий несет действующий Президент России.

2. Лица, замещавшие должности Президента России и Вице-президента России, не могут быть выданы для осуществления правосудия за пределы России и (или) суду, не имеющему российской юрисдикции. Любые международные договоры, предусматривающие подобные обязательства России, не имеют юридической силы.

3. Президент России, а также лица, замещавшие должность Президента России, обладают неприкосновенностью, за исключением случаев отрешения от должности.

Глава 34. Народный совет России

Статья 163. Статус Народного совета России

1. Народный совет России (парламент России) является федеральным законодательным органом, представляющим весь Народ России.

2. Народный совет России является постоянно действующим органом.

3. Народный совет России состоит из двух палат — Земского собрания и Собрания народных представителей.

4. В Земское собрание входит по одному депутату от каждого субъекта России.

5. Собрание народных представителей состоит из 400 депутатов.

6. Депутатом палаты Народного совета России может быть избран гражданин России, достигший 21 года и имеющий право на участие в выборах.

7. Одно и то же лицо не может одновременно являться депутатом Земского собрания и депутатом Собрания народных представителей. Депутат палаты Народного совета России не может быть депутатом иного законодательного государственного органа.

8. Одно и то же лицо не может быть депутатом любой из палат Народного совета более двух сроков подряд.

9. Депутаты палат Народного совета России работают на профессиональной постоянной основе, не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, в том числе предпринимательской, кроме преподавательской, научной и творческой деятельности.

10. Земское собрание избирает из своего состава председателя Земского собрания и двух его заместителей.

11. Председатель Собрания народных представителей является депутатом Собрания народных представителей и избирается на всеобщих равных и прямых выборах при тайном голосовании одновременно с избранием депутатов Собрания

народных представителей. Собрание народных представителей избирает из своего состава двух заместителей председателя Собрания народных представителей.

12. Председатель Земского собрания и его заместители, председатель Собрания народных представителей и его заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком деятельности палаты.

13. Палаты Народного собрания России образуют комитеты и комиссии, проводят парламентские слушания и парламентские расследования.

14. Явка представителей государственных органов всех уровней на заседания палат Народного собрания России, парламентские слушания и расследования, заседания комитетов и комиссий по приглашению комитетов, комиссий и палат обязательна.

15. Палаты Народного собрания России принимают собственные регламенты по вопросам внутреннего распорядка своей деятельности.

16. Депутаты палаты Народного собрания России принимают участие в заседаниях и голосуют лично. Пропуск заседания палаты Народного собрания России допускается только по уважительной причине.

17. Заседание палаты Народного собрания России считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего состава палаты.

18. Депутаты Земского собрания не вправе создавать фракции. Депутаты Собрания народных представителей вправе создавать фракции. Решения фракций Собрания народных представителей не являются обязательными для их членов.

19. Для обеспечения своей работы палаты Народного собрания России формируют единый аппарат Народного собрания России.

Статья 164. Выборы палат Народного собрания России

1. Депутаты Земского собрания избираются в субъектах России на всеобщих равных и прямых выборах при тайном голосовании на срок от двух до пяти лет в соответствии с уставами субъектов России. Депутат Земского собрания начинает осуществлять свои полномочия с момента объявления итогов голосования избирательной комиссией субъекта России.

2. Собрание народных представителей состоит из:

а) 199 депутатов Собрания народных представителей, избираемых сроком на пять лет на всеобщих равных и прямых выборах при тайном голосовании по территориальным округам, определяемым пропорционально населению;

б) председателя Собрания народных представителей, избираемого сроком на пять лет на всеобщих равных и прямых выборах при тайном голосовании по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию России;

в) 200 депутатов Собрания народных представителей, определяемых путем выдвижения депутатов от общественных объединений (за исключением политических партий).

3. Члены политических партий избираются в Собрание народных представителей в соответствии с пунктом «а» части 2 настоящей статьи на общих основаниях. Фракции политических партий образуются в Собрании народных представителей из числа членов партий, избранных в Собрание народных представителей.

4. Кандидатами в депутаты Земского собрания могут быть выдвинуты граждане России, непрерывно проживавшие в соответствующем субъекте России не менее 10 лет и имеющие стаж работы в законодательных либо исполнительных органах субъектов России, либо местных государственных органах не менее двух лет.

5. В территориальном округе в качестве кандидатов в депутаты Собрания народных представителей могут быть выдвинуты граждане России, непрерывно проживавшие в соответствующем территориальном округе субъекта России не менее 10 лет.

6. Выдвижение кандидатов в депутаты палаты Народного собрания России осуществляется гражданами и общественными объединениями (кроме политических партий).

7. Депутаты палат Народного собрания России могут быть отозваны соответственно избирателями соответствующего субъекта России, территориального округа или общественного объединения.

8. Порядок формирования и деятельности палат Народного собрания России, выдвижения кандидатов, избрания и отзыва депутатов палаты Народного собрания России, председателя Собрания народных представителей устанавливаются федеральным конституционным и федеральными законами.

Статья 165. неприкосновенность депутатов палаты Народного собрания России

1. Депутаты палаты Народного собрания России обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску в связи с исполнением полномочий депутата палаты Народного собрания России, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным конституционным законом для обеспечения безопасности других людей.

2. Вопрос о лишении депутата неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора России соответствующей палатой Народного собрания России.

Статья 166. Ответственность депутата палаты Народного собрания России

В случае неисполнения или ненадлежащего осуществления депутатом палаты Народного собрания России своих полномочий он несет ответственность в соответствии с федеральным конституционным законом.

Статья 167. Компетенция Земского собрания

1. К компетенции Земского собрания относятся:

а) одобрение федеральных конституционных и федеральных законов, одобренных Собранием народных представителей, в том числе федерального закона о федеральном бюджете и об установлении налогов;

б) проведение согласительных процедур с Собранием народных представителей;

в) оценка ежегодных посланий Президента России и Правительства России Народному собранию России, в том числе по вопросам, поставленным Земским собранием;

- г) утверждение изменения границ между субъектами России;
 - д) утверждение указов Президента России о введении в стране особых режимов, об использовании Вооруженных сил России за пределами территории России;
 - е) решение вопросов об объявлении и прекращении войны;
 - ж) назначение выборов Президента России и Вице-президента России;
 - з) отрешение Президента России и Вице-президента России от должности;
 - и) назначение на должность судей Конституционного суда России, Верховного суда России, Высшего арбитражного суда России по представлению Президента России;
 - к) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора России по представлению Президента России;
 - л) назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Счетной палаты России и половины состава ее аудиторов по представлению Президента России;
 - м) проведение парламентских слушаний и расследований, в том числе с вызовом на них представителей государственных органов.
2. Земское собрание принимает постановления по вопросам, отнесенным к его компетенции Конституцией России.
3. Постановления Земского собрания принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Земского собрания, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией России.
4. Земское собрание не вправе делегировать полномочия по принятию решений по вопросам, отнесенным к сфере его компетенции Конституцией России, иным органам и лицам.

Статья 168. Компетенция Собрания народных представителей

1. В компетенцию Собрания народных представителей входит:
- а) одобрение федеральных конституционных и федеральных законов, в том числе федерального закона о федеральном бюджете и об установлении налогов;
 - б) проведение согласительных процедур с Земским собранием;
 - в) решение вопроса о доверии Правительству России и отдельным федеральным министрам в соответствии со статьей 176 Конституции России;
 - г) оценка ежегодных посланий Президента России и Правительства России Народному собранию России, в том числе по вопросам, поставленным Собранием народных представителей;
 - д) назначение на должность и освобождение от должности председателя Счетной палаты России и половины состава ее аудиторов по представлению Президента России;
 - е) назначение на должность и освобождение от должности председателя Государственного банка России по представлению Президента России;
 - ж) объявление амнистии;
 - з) выдвижение обвинения для отрешения Президента России и Вице-президента России от должности;
 - и) проведение парламентских слушаний и расследований, в том числе с вызовом на них представителей государственных органов.

2. Собрание народных представителей принимает постановления по вопросам, отнесенным к его компетенции Конституцией России.

3. Постановления Собрания народных представителей принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Собрания народных представителей, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией России.

4. Собрание народных представителей не вправе делегировать вопросы, отнесенные к его компетенции Конституцией России, иным органам и лицам.

Статья 169. Заседания палат Народного собрания России

1. Палаты Народного собрания России заседают раздельно.

2. Заседания палат Народного собрания России являются открытыми. В случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, они вправе проводить закрытые заседания.

3. Палаты собираются совместно для:

а) заслушивания ежегодного послания Президента России и Правительства России Народному собранию России;

б) решения вопроса о вынесении предупреждения Президенту России;

в) формирования нового Правительства России или заполнения вакансий федеральных министров в соответствии со статьей 173 Конституции России;

г) объединенных парламентских слушаний;

д) заслушивания выступлений руководителей иностранных государств;

е) решения иных вопросов в соответствии с постановлениями обеих палат.

4. Собрание народных представителей собирается на первое заседание на тридцатый день с момента объявления итогов голосования Всероссийской избирательной комиссией. Президент России может созвать заседание Собрания народных представителей ранее этого срока. Первое заседание Собрания народных представителей открывает старейший по возрасту депутат.

5. С момента начала работы Собрания народных представителей нового созыва полномочия депутатов Собрания народных представителей прежнего созыва прекращаются.

Статья 170. Роспуск палат Народного собрания России

1. Палаты Народного собрания России могут быть распущены в случае систематического или грубого нарушения Конституции России.

2. Палаты Народного собрания России не могут быть распущены одновременно. В случае установления факта нарушения Конституции России обеими палатами Народного собрания России роспуску подлежит Собрание народных представителей, с момента начала работы Собрания народных представителей нового созыва роспуску подлежит Земское собрание.

3. Постановка вопроса о систематическом или грубом нарушении палатой Народного собрания России Конституции России осуществляется Президентом России, Генеральным прокурором России, Верховным судом России либо одной из палат Народного собрания России перед Конституционным судом России. В случае согласия с приведенными доводами Конституционный суд России вправе распустить одну либо обе палаты Народного собрания России.

4. Палаты Народного собрания России не могут быть распущены с момента выдвижения Собранием народных представителей обвинения для отрешения Президента России от должности до принятия соответствующего решения Земским собранием.

5. Палаты Народного собрания России не могут быть распущены в период действия на всей территории России особых режимов, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента России.

Статья 171. Парламентский контроль и парламентское расследование

1. Парламентский контроль осуществляется палатами Народного собрания России, законодательными органами субъектов России и местными законодательными органами с целью обеспечения соблюдения, исполнения и применения Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законов и других нормативных правовых актов, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов России, муниципальных правовых актов реализации и защиты высших ценностей России.

2. Парламентский контроль и парламентское расследование осуществляются в соответствии с законодательством России.

3. К субъектам парламентского контроля относятся:

- а) палаты Народного собрания России;
- б) комитеты и комиссии палат Народного собрания России;
- в) комиссии парламентского контроля, создаваемые самостоятельно или совместно палатами Народного собрания России в целях осуществления парламентского контроля;
- г) депутаты палаты Народного собрания России в рамках своих полномочий и (или) поручений палат, их комитетов и комиссий, комиссий парламентского контроля;
- д) законодательные органы субъектов России;
- е) комитеты и комиссии законодательных органов субъектов России;
- ж) комиссии парламентского контроля законодательных органов субъектов России, создаваемые в целях осуществления парламентского контроля;
- з) депутаты законодательных органов субъектов России в рамках своих полномочий и (или) поручений законодательных органов субъектов России, а также поручений комитетов и комиссий, комиссий парламентского контроля указанных органов;
- и) местные законодательные органы;
- к) комитеты и комиссии местных законодательных органов.

4. Формами парламентского контроля являются парламентские расследования, вопросы и запросы, парламентские слушания, заслушивание ответов федеральных министров, иных должностных лиц на вопросы депутатов.

5. Объектом парламентского контроля является деятельность государственных органов и их должностных лиц, государственных юридических лиц (в том числе находящихся за рубежом), объединений граждан, в том числе политических партий, и органов их управления, негосударственных юридических лиц и органов их управления.

6. Деятельность государственных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, органов предварительного расследования и судов, вопросы деятельности государственных органов и их должностных лиц, составляющие государственную тайну, могут быть объектом парламентского контроля в случаях и пределах, определенных федеральным законом.

7. Явка приглашенных на процедуры парламентского контроля лиц обязательна.

8. К объектам парламентского расследования не относятся:

а) деятельность суда по осуществлению правосудия;

б) деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

9. Парламентскому расследованию Народного собрания России подлежат:

а) факты грубого или массового нарушения высших ценностей России, гарантированных Конституцией России прав и свобод человека и гражданина;

б) деятельность федеральных государственных органов;

в) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

10. По результатам парламентского контроля субъект парламентского контроля принимает решение в рамках своей компетенции.

Глава 35. Правительство России

Статья 172. Статус Правительства России

1. Высшим государственным органом исполнительной власти России является Правительство России.

2. Правительство России является коллегиальным органом и состоит из председателя Правительства России, заместителей председателя и федеральных министров (министра безопасности и развития России, федеральных министров по делам регионов России, иных федеральных министров).

3. Председателем Правительства России является Президент России. По поручению Президента России в случаях, им определенных, Вице-президент России или министр безопасности и развития России замещает Президента России в вопросах руководства Правительством России.

4. Министр безопасности и развития России является первым заместителем Президента России в Правительстве России.

5. Министры регионального, социального и экономического развития России являются заместителями Президента России в Правительстве России.

6. Федеральные исполнительные органы для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы в субъектах России и назначать соответствующих должностных лиц.

Статья 173. Формирование Правительства России

1. Персональный состав Правительства России формируется Президентом России. Правительство России вплоть до утверждения кандидатур на должности федеральных министров по делам регионов правомочно заседать и принимать решения без их участия.

2. Федеральным министром может быть назначен гражданин России не моложе 35 лет и не старше 65 лет, родившийся и проживавший в России в течение не менее чем 10 лет до назначения на должность, прошедший (за исключением кандидата-женщины) службу в Вооруженных силах России или приравненную к ней в соответствии с федеральным законом службу, имеющий высшее образование, полученное в российском высшем учебном заведении, квалификацию, профессиональный опыт в отраслевой области политической деятельности и государственного управления, способный по состоянию физического и психического здоровья осуществлять полномочия федерального министра, не имеющий недвижимого имущества на территории зарубежных государств и счетов в зарубежных банках.

3. Кандидатуры федеральных министров по делам регионов выдвигаются по одному от каждого федерального округа субъектами России, входящими в федеральный округ. Выдвижение и утверждение кандидатур на должности федеральных министров по делам регионов осуществляется в соответствии с федеральным конституционным законом.

4. Если Президент России после отставки Правительства России или возникновения вакансии федерального министра не сформирует Правительство России или не заполнит возникшую вакансию в течение трех месяцев, палаты Народного собрания России на совместном заседании самостоятельно формируют новое Правительство России или заполняют вакансии федеральных министров.

5. Члены Правительства России осуществляют свои полномочия до формирования нового состава Правительства России.

6. Федеральным министрам запрещается заниматься иной оплачиваемой деятельностью, в том числе предпринимательской, кроме как преподавательской, научной и творческой.

7. Порядок формирования Правительства России определяется федеральным конституционным законом.

Статья 174. Ответственность Правительства России

Правительство России несет ответственность за:

а) реализацию и защиту Конституции, реализацию федеральных конституционных и федеральных законов, указов и распоряжений Президента России, постановлений и распоряжений Правительства России;

б) реализацию высших ценностей России и целей России;

в) обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостности России;

г) обеспечение внешней и внутренней безопасности России, включая обеспечение информационной безопасности, и устойчивое развитие России;

д) обеспечение разработки и реализации единых стандартов качества жизни граждан России в субъектах России;

е) обеспечение народосбережения, трудовой занятости, социальной справедливости и общественной нравственности;

ж) обеспечение законности деятельности должностных лиц исполнительных государственных органов всех уровней;

з) организацию системы научного обеспечения государственного управления;
и) разработку и внесение в Собрание народных представителей проекта федерального закона о федеральном бюджете и обеспечение его исполнения; представление Собранию народных представителей отчета об исполнении федерального бюджета; представление Собранию народных представителей ежегодного отчета о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным депутатами Собрания народных представителей;

к) проведение в России единой государственной политики в области:

экономического, промышленного и агропромышленного развития, финансовых рынков, развития государственно значимых инфраструктур обороны, энергетики, транспорта, информации и связи;

инвестиционной и инновационной деятельности;

денежной эмиссии, налогов, финансов, кредитов, цен, регулирования рентабельности хозяйствующих субъектов, банковской и торгово-снабженческой деятельности;

повышения производительности, регулирования оплаты и безопасности труда; национальных отношений, культуры и религии;

фундаментальной и прикладной науки;

образования, воспитания, здравоохранения, пенсионного и социального обеспечения;

экологической безопасности;

средств массовой коммуникации;

международных отношений и внешнеэкономических связей;

регионального развития и размещения производительных сил и населения;

деятельности Вооруженных сил России, правоохранительных органов и специальных служб;

л) управление федеральной собственностью;

м) обеспечение законности, прав, обязанностей и ответственности граждан, охрану общественного порядка, борьбу с коррупцией и преступностью;

н) иные вопросы в соответствии с Конституцией России, федеральными конституционными и федеральными законами, указами Президента России, международными обязательствами России.

Статья 175. Полномочия Правительства России

1. Правительство России наделено следующими полномочиями:

а) организация системы подготовки кадров для замещения должностей государственной службы, создание кадрового резерва;

б) взаимодействие с исполнительными органами субъектов России;

в) создание территориальных федеральных исполнительных органов;

г) разработка и внесение в Собрание народных представителей проектов федеральных конституционных и федеральных законов;

д) контроль исполнения постановлений и распоряжений Правительства России и иных актов федеральных исполнительных органов;

е) исполнение федерального бюджета;

ж) управление государственным долгом;

з) организация системы информационного обеспечения государственного управления и статистического мониторинга;

и) обеспечение научного обоснования деятельности исполнительной власти, разработки решений, прогнозов развития и последствий принятия проектируемых решений;

к) мониторинг социальных процессов и взаимодействие с гражданами и общественными объединениями;

л) контроль результатов деятельности исполнительных государственных органов всех уровней по реализации высших ценностей России и целей России;

м) осуществление международных контактов.

2. Правительство России в пределах сферы своей ответственности на основании и во исполнение Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законов, актов Президента России издает нормативные правовые акты в форме нормативных постановлений и ненормативных распоряжений.

3. Порядок организации деятельности Правительства России определяется федеральным конституционным законом.

Статья 176. Выражение доверия и недоверия федеральным министрам, отставка федеральных министров

1. Перед вновь избранным Президентом России Правительство России слагает свои полномочия.

2. Отдельный федеральный министр, а также Правительство России в полном составе могут подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом России.

3. Президент России может принять решение об отставке Правительства России, а также отдельных федеральных министров.

4. Собрание народных представителей может выразить недоверие Правительству России или отдельному федеральному министру. Постановление Собрания народных представителей о недоверии принимается большинством от общего числа депутатов Собрания народных представителей. В случае выражения Собранием народных представителей недоверия Президент России вправе объявить об отставке Правительства России или отдельного федерального министра либо не согласиться с решением Собрания народных представителей. В случае если Собрание народных представителей в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству России или отдельному федеральному министру, Президент России объявляет об отставке Правительства России или отдельного федерального министра либо обращается в Конституционный суд России для разрешения спора.

5. Президент России может поставить перед Собранием народных представителей вопрос о доверии Правительству России или отдельному федеральному министру. Если Собрание народных представителей отказывает в доверии, Президент России в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства России или отдельного федерального министра.

6. В случае отставки или сложения полномочий Правительство России по поручению Президента России продолжает исполнять обязанности до формирования нового Правительства России.

Статья 177. Министерство безопасности и развития России

Министерство безопасности и развития России по поручению Правительства России координирует работу федеральных министерств и федеральных государственных органов в части государственного прогнозирования и планирования развития России и деятельности по обеспечению безопасности общества, гражданина и государства.

Глава 36. Правовая система России

Статья 178. Юридическая сила Конституции России

1. Конституция России имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые (издаваемые) в России на всех уровнях государственной власти, не должны противоречить Конституции России или каким-либо иным образом искажать ее положения.

2. Конституция России является основой для формирования правовой и политической культуры и правосознания личности.

Статья 179. Система правовых актов

1. Конституция России является основой правовой системы России. Законы и иные правовые акты в случае их противоречия Конституции России подлежат отмене в установленном законодательством России порядке.

2. Система правовых актов включает в себя:

- а) решения Конституционного суда России;
- б) федеральные конституционные законы;
- в) решения, принятые на референдуме России;
- г) международные договоры;
- д) федеральные законы;
- е) решения, принятые на референдуме субъекта России;
- ж) уставы и законы субъектов России;
- з) решения, принятые на местном референдуме;
- и) уставы и законы муниципальных образований;
- к) решения судов;

л) соглашения о передаче осуществления отдельных полномочий федеральных исполнительных органов соответствующим исполнительным органам субъектов России;

м) подзаконные акты.

3. В случае противоречия между правовыми актами действует правовой акт, обладающий более высокой юридической силой.

4. В случае противоречия между правовым актом общего характера и обладающим равной с ним юридической силой правовым актом, предусматривающим исключение из общего правила (специальным правовым актом), действует специальный правовой акт.

5. В случае противоречия между правовыми актами, обладающими равной юридической силой и единым предметом регулирования, действует правовой акт,

принятый (изданный) позднее или принятый (изданный) правотворческим органом, в компетенцию которого входит принятие специальных правовых актов в данной сфере (компетентным органом).

Статья 180. Федеральный конституционный закон

1. Федеральные конституционные законы имеют верховенство на всей территории России. Федеральные конституционные законы не могут противоречить Конституции России.

2. Федеральные законы, доктринальные и иные федеральные нормативные правовые акты, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов России, муниципальные правовые акты не могут противоречить федеральным конституционным законам. В случае противоречия между федеральным конституционным законом и иными правовыми актами действует федеральный конституционный закон.

3. Кодексы России принимаются в порядке, предусмотренном Конституцией России для принятия федеральных конституционных законов, и приравниваются к ним.

4. Федеральные конституционные законы принимаются по наиболее важным вопросам законодательного регулирования, предусмотренным Конституцией России.

5. Проекты федеральных конституционных законов вносятся в Собрание народных представителей. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту России, Земскому собранию, депутатам Земского собрания численностью не менее 20 человек, депутатам Собрания народных представителей численностью не менее 50 человек, Правительству России, законодательным органам субъектов России, группам граждан, обладающих избирательным правом, численностью не менее 100 000 человек. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному суду России, Верховному суду России и Высшему арбитражному суду России, Генеральной прокуратуре России по вопросам, находящимся в сфере их ответственности.

6. Проекты федеральных конституционных законов рассматриваются в порядке, установленном для рассмотрения проектов федеральных законов. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей от общего числа депутатов каждой из палат Народного собрания России. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом России и обнародованию.

7. Порядок принятия федеральных конституционных законов и ответственность за нарушение данного порядка устанавливаются Конституцией России и федеральным конституционным законом.

Статья 181. Доктринальные правовые акты

1. Доктринальным правовым актом (доктриной, программой развития) является нормативный правовой акт государственно-управленческого характера, определяющий содержание государственной политики в России, включая ее цели, направления и приоритеты, основы планов развития, механизм ее реализации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы.

2. Доктрины России утверждаются федеральным законом. Программы развития России и отраслевые программы развития утверждаются Правительством России и федеральными исполнительными органами соответственно. Доктрины и программы развития субъектов России и муниципальных образований утверждаются соответствующими нормативными правовыми актами.

3. Доктрины России не могут противоречить Конституции России и федеральным конституционным законам. В случае противоречия между доктринальным и иным актом соответствующей юридической силы действует доктринальный правовой акт.

Статья 182. Федеральный закон

1. Федеральные законы не могут противоречить Конституции России, федеральным конституционным законам и доктринам России. Иные правовые акты не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иными правовыми актами действует федеральный закон.

2. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту России, Земскому собранию, депутатам каждой из палат Народного собрания России, Правительству России, законодательным органам субъектов России, группам граждан, обладающих избирательным правом, численностью не менее 50 000 человек, группам интересов и общественным объединениям в соответствии с федеральным конституционным законом. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному суду России, Верховному суду России и Высшему арбитражному суду России, Генеральной прокуратуре России по вопросам, находящимся в сфере их ответственности.

3. Проекты федеральных законов вносятся в Собрание народных представителей.

4. При рассмотрении проектов федеральных законов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, о финансовых обязательствах государства, других проектов федеральных законов, предусматривающих дополнительные доходы федерального бюджета или расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, Собрание народных представителей запрашивает экспертное заключение Правительства России.

5. Собрание народных представителей рассматривает проект федерального закона в первом чтении в течение не менее 30 и не более 60 дней со дня его внесения субъектом права законодательной инициативы. Собрание народных представителей рассматривает проект федерального закона во втором чтении в течение не менее 45 и не более 90 дней со дня его одобрения в первом чтении. Собрание народных представителей рассматривает проект федерального закона в третьем чтении в течение не менее 20 и не более 30 дней со дня его одобрения во втором чтении. Указанные сроки могут быть продлены только в случае крайней необходимости в отношении конкретного проекта федерального закона указом Президента России.

6. Проект федерального закона считается одобренным Собранием народных представителей, если за него проголосовало более половины от общего числа депутатов Собрания народных представителей, если иное не предусмотрено Конституцией России.

7. Все одобренные Собранием народных представителей проекты федеральных законов в течение пяти дней передаются на рассмотрение Земского собрания.

8. Обсуждение и голосование по проекту федерального закона, одобренному Собранием народных представителей, производится в течение одной сессии. Если проект федерального закона поступил в Земское собрание менее чем за 30 дней до окончания сессии, его рассмотрение переносится на следующую сессию.

9. Одобренные Собранием народных представителей проекты федеральных законов подлежат рассмотрению Земским собранием в течение 30 дней с момента их поступления.

10. Проект федерального закона считается одобренным Земским собранием, если за него проголосовало более половины от общего числа депутатов Земского собрания.

11. В случае отклонения проекта федерального закона Земским собранием:

а) Собрание народных представителей может повторно рассмотреть проект федерального закона. В этом случае он считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Собрания народных представителей;

б) палаты Народного собрания России могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. В этом случае проект федерального закона считается принятым, если Собрание народных представителей и Земское собрание одобряют его большинством, предусмотренным в частях 6 и 10 настоящей статьи.

12. Принятый проект федерального закона в течение пяти дней направляется Президенту России для подписания и обнародования.

13. Президент России в течение четырнадцати дней подписывает проект федерального закона и обнародует его или отклоняет проект федерального закона.

14. Если Президент России в течение четырнадцати дней с момента поступления проекта федерального закона отклонит его, то палаты Народного собрания России в установленном Конституцией России порядке вправе вновь рассмотреть данный проект федерального закона. Если при повторном рассмотрении проект федерального закона будет одобрен в ранее принятой редакции каждой палатой Народного собрания России большинством не менее двух третей от общего числа депутатов, он подлежит безусловному подписанию Президентом России в течение семи дней и обнародованию.

15. Порядок принятия федеральных законов и ответственность за нарушение данного порядка устанавливаются федеральным конституционным законом.

Статья 183. Подзаконные акты

1. К подзаконным актам в России относятся:

- а) постановления и иные акты палат Народного собрания России;
- б) указы и распоряжения Президента России и Вице-президента России;
- в) постановления и распоряжения Правительства России;
- г) правовые акты Счетной палаты России;
- д) правовые акты Генеральной прокуратуры России;
- е) правовые акты Государственного банка России;

- ж) правовые акты Всероссийской избирательной комиссии;
- з) правовые акты федеральных исполнительных органов;
- и) правовые акты исполнительных органов субъектов России;
- к) правовые акты исполнительных органов муниципального образования.

2. Иные федеральные государственные органы издают нормативные правовые акты на основании и во исполнение Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законов по вопросам, отнесенным к сфере их ответственности.

3. Правовые акты иных федеральных государственных органов в случае их противоречия Конституции России, федеральным конституционным и федеральным законам, правовым актам Президента России и Правительства России могут быть отменены в установленном законодательством России порядке.

Статья 184. Международные договоры России

1. Международные договоры России не могут противоречить Конституции России, федеральным конституционным законам и доктринам России.

2. Международные договоры становятся составной частью правовой системы России только в случае выражения Россией согласия на обязательность для нее международного договора в установленной федеральным законом форме.

Статья 185. Правовая система России и принципы и нормы международного права

1. Россией признаются принципы и нормы международного права, если они не противоречат Конституции России и федеральным конституционным законам.

2. Принципы и нормы международного права, не подтвержденные референдумом России, федеральными законами или в иной установленной федеральным законом форме, не являются для России обязательными.

Статья 186. Законодательство субъекта России

Каждый субъект России имеет свой устав и законодательство, не противоречащие Конституции России, федеральным конституционным и федеральным законам.

Статья 187. Муниципальные правовые акты

Каждое муниципальное образование имеет свой устав и иные муниципальные правовые акты, не противоречащие Конституции России, федеральным конституционным и федеральным законам, законам соответствующего субъекта России.

Статья 188. Обеспечение целостности правовой системы России

Целостность правовой системы России обеспечивается посредством:

а) соблюдения порядка принятия нормативных правовых актов, внесения в них изменений и дополнений, закрепленного Конституцией России и федеральным конституционным законом;

б) соблюдения иерархии нормативных правовых актов, закрепленной Конституцией России и федеральным конституционным законом;

в) официальной публикации полных текстов нормативных правовых актов, а в случае внесения в них существенных изменений и дополнений — полных текстов актов с изменениями и дополнениями, выделенными в тексте;

г) доступности ежедневно обновляемой электронной базы данных «Свод законов России» в сети Интернет;

д) закрепления порядка признания международных договоров России, а также принципов и норм международного права составной частью правовой системы России.

Статья 189. Доступ к правовым актам

1. Федеральные конституционные и федеральные законы, доктринальные правовые акты подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются.

2. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, обязанности и ответственности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

3. Порядок опубликования федеральных конституционных и федеральных законов, доктринальных и иных нормативных правовых актов, их иерархия в правовой системе регулируются федеральным конституционным законом.

4. Закон не имеет обратной силы, за исключением случаев, когда он улучшает правовое положение человека и гражданина, устраняет или смягчает их ответственность.

5. Федеральные законы не могут приниматься с грифами, ограничивающими к ним всеобщий доступ. Федеральным законом может быть установлено ограничение на доступ к правовым актам, содержащим сведения, относящиеся к информации с ограниченным доступом.

Статья 190. Толкование правовых актов

1. Толкование правового акта дается исключительно в целях уяснения и уточнения содержания правовых норм, совершенствования правоприменительной практики и не может изменять смысл правовых норм.

2. Все неустраняемые сомнения, противоречия и неясности правовых актов, устанавливающих новые обязанности, устанавливающих или отягчающих ответственность за правонарушения или иным образом ухудшающих положение физических и юридических лиц, толкуются в пользу лиц, чье положение ухудшается толкуемым правовым актом (его отдельными положениями).

3. Толкование правовых актов осуществляется по инициативе уполномоченного органа либо по запросу государственного органа или его должностного лица, физического или юридического лица в порядке, установленном регламентом или иным актом, регулирующим деятельность уполномоченного органа. Ограничения права на обращение с запросом о толковании правового акта могут быть установлены только федеральным конституционным законом.

4. В случае обнаружения неясностей и различий в понимании положений правового акта, а также в случае противоречивой практики его применения правотворческие органы вправе давать его толкование, обязательное для исполнения (официальное толкование).

5. Толкование федеральных конституционных и федеральных законов осуществляется Народным собранием России в соответствии с федеральным конституционным законом.

6. Официальное толкование иных правовых актов осуществляется исключительно теми правотворческими и правоприменительными органами, которые их издали, в соответствии с федеральным конституционным законом, либо судом при рассмотрении и разрешении конкретных дел.

7. Полномочия по толкованию правовых актов могут быть делегированы правотворческому органу, не издававшему данный правовой акт, в соответствии с законодательством России.

Глава 37. Суды в России

Статья 191. Судьи в России

1. Судьями могут быть граждане России, не моложе 30 лет и не старше 70 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям в России.

2. Судьи независимы и подчиняются только Конституции России и закону. Судьям запрещается заниматься иной оплачиваемой деятельностью, в том числе предпринимательской, кроме как преподавательской, научной и творческой; запрещается быть членом политической партии, замещать должности государственной службы, занимать выборные должности в государственных органах.

3. Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

4. Судьи несменяемы.

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

6. Судьи неприкосновенны. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным конституционным законом.

Статья 192. Назначение судей

1. Судьи Конституционного суда России, судьи Верховного суда России, Высшего арбитражного суда России назначаются Земским собранием по представлению Президента России.

2. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом России в порядке, установленном федеральным законом.

3. Судьи судов субъекта России назначаются в порядке, установленном федеральным законом и законом субъекта России.

Статья 193. Полномочия, порядок образования и деятельности судов

1. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного суда России, Верховного суда России, Высшего арбитражного суда России и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Полномочия, порядок образования и деятельности судов субъекта устанавливаются законом субъекта России в соответствии с федеральным конституционным законом.

2. Создание чрезвычайных судов, действующих определенный срок, не допускается.

3. Конституционный суд России, Верховный суд России, Высший арбитражный суд России действуют в составе коллегий.

Статья 194. Осуществление правосудия и финансирование судов

1. Правосудие в России осуществляется только судом.

2. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

3. Разбирательство дел во всех судах открытое, вынесение решения осуществляется публично. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, и не может умалять права и законные интересы участников судопроизводства.

4. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным конституционным законом.

5. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

6. Финансирование судов производится только из бюджетов бюджетной системы России и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

Статья 195. Решения судов

1. Все решения судов должны быть законными и обоснованными. Решения судов являются обязательными для исполнения на всей территории России.

2. В случае признания судом нормативного правового акта (его отдельных положений) противоречащим (противоречащими) акту более высокой юридической силы, чем рассматриваемый нормативный правовой акт, данный акт (его отдельные положения) признается (признаются) недействующим (недействующими) и не подлежащим (не подлежащими) применению с момента вступления в силу судебного решения.

3. Юридическая сила решения суда о признании нормативного правового акта (его отдельных положений) недействующим (недействующими) не может быть преодолена повторным принятием такого же акта.

Статья 196. Статус и полномочия Верховного суда России

1. Верховный суд России является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным конституционным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью.

2. Верховный суд России изучает, обобщает судебную практику и в целях обеспечения ее единства дает судам общей юрисдикции разъяснения по вопросам применения законодательства России.

Статья 197. Статус и полномочия Высшего арбитражного суда России

1. Высший арбитражный суд России является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным конституционным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью.

2. Высший арбитражный суд России изучает, обобщает судебную практику и в целях обеспечения ее единства дает арбитражным судам разъяснения по вопросам применения законодательства России.

Статья 198. Статус и полномочия Конституционного суда России

1. Конституционный суд России является высшим органом конституционного судопроизводства в России и арбитром в спорах между государственными органами.

2. Конституционный суд России по запросам Президента России, одной пятой от общего числа депутатов палаты Народного собрания России, Правительства России, Верховного суда России и Высшего арбитражного суда России, Генерального прокурора России, государственных органов субъектов России разрешает дела о соответствии Конституции России:

а) проектов федеральных конституционных законов, федеральных конституционных и федеральных законов, нормативных актов Президента России, палат Народного собрания России, Правительства России;

б) уставов и законов субъектов России;

в) уставов муниципальных образований;

г) договоров между федеральными государственными органами, государственными органами субъектов России и местными государственными органами;

д) проектов международных договоров России.

3. Конституционный суд России разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными государственными органами;

б) между федеральными государственными органами и государственными органами субъектов России;

в) между высшими государственными органами субъектов России;

г) споры о подсудности.

4. Конституционный суд России выносит предупреждение Президенту России в случае неоднократного признания его решений несоответствующими Конституции России.

5. Конституционный суд России по запросам Президента России, Генерального прокурора России, Верховного суда России либо одной из палат Народного собрания России решает вопрос о роспуске палат Народного собрания России.

6. Конституционный суд России по жалобам на нарушение прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, либо обыкновения правоприменительной практики в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

7. Конституционный суд России по запросам Президента России, палат Народного собрания России, Правительства России, законодательных органов субъектов России дает толкование Конституции России.

8. Конституционный суд России может, проверив конституционность нормативного акта, одновременно вынести решение также и в отношении нормативных актов, основанных на проверенном нормативном акте либо воспроизводящих его положения, хотя бы они и не упоминались в жалобе или запросе.

9. Конституционный суд России, проверяя конституционность нормативного акта, оценивает его соответствие высшим ценностям России, иным положениям Конституции России, буквальный его смысл, а также смысл, придаваемый ему официальными и другими обязательными актами толкования, и сложившейся практикой его применения.

10. Конституционный суд России по запросу Земского собрания дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента России в государственной измене или совершении иного тяжкого и особо тяжкого преступления.

11. Конституционному суду России принадлежит право законодательной инициативы по вопросам, находящимся в сфере ответственности Конституционного суда России. В случае если Конституционный суд России обнаруживает, что реализации положений Конституции России препятствует отсутствие соответствующего федерального закона, он должен воспользоваться принадлежащим ему правом законодательной инициативы.

12. Конституционный суд России не вправе осуществлять предварительный конституционный контроль. Судьи Конституционного суда России не вправе консультировать по вопросам, находящимся в юрисдикции Конституционного суда России.

Статья 199. Юридическая сила решений Конституционного суда России

1. Решения Конституционного суда России, выносимые в форме постановлений и определений, окончательны, не подлежат обжалованию и вступают в силу немедленно после их официального опубликования либо с иного указанного в решении момента.

2. Решение Конституционного суда России действует непосредственно и не требует подтверждения другими государственными органами или их должностными лицами. Юридическая сила постановления Конституционного суда России о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием такого же акта.

3. Судья Конституционного суда России, не согласный с решением Конституционного суда России в целом или в какой-либо части, вправе письменно изложить свое особое мнение, подлежащее опубликованию в официальных изданиях государственных органов вместе с решением Конституционного суда России.

4. Акты или их отдельные положения, признанные Конституционным судом России неконституционными, являются недействительными и утрачивают силу.

Статья 200. Правовые позиции Конституционного суда России

Правовые позиции Конституционного суда России, являющиеся нормами права, содержатся в постановлениях Конституционного суда России. Нормативная правовая позиция может быть сформулирована при осуществлении толкования

Конституции России, а также конституционно-правовом толковании отдельных положений нормативных правовых актов при рассмотрении иных дел.

Глава 38. Правоохранительные органы в России

Статья 201. Прокуратура России

1. Прокуратура России является единой федеральной централизованной системой органов прокуратуры с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору России.

2. Прокуратура России осуществляет надзор за соблюдением Конституции России и исполнением правовых актов, действующих на территории России.

3. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры России определяются федеральным законом.

4. Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о защите прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов России, субъектов России, муниципальных образований.

5. Прокурор осуществляет защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов в сфере: трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном жилищном фонде; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; права на благоприятную окружающую среду; образования.

6. Прокуратура осуществляет:

а) надзор за исполнением законов исполнительными государственными органами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих юридических лиц, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

б) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

в) уголовное преследование;

г) участие в рассмотрении дел судами, опротестование противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов;

д) координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

7. Прокуратура готовит ежегодные доклады о состоянии законности и выступает с ними перед Народным собранием России, направляет доклады в Правительство России.

8. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Неисполнение требований прокурора влечет за собой установленную федеральным законом ответственность.

Статья 202. Назначение и освобождение от должности прокуроров

1. Генеральный прокурор России назначается на должность и освобождается от должности Земским собранием по представлению Президента России. Президент России вправе приостановить полномочия заместителя Генерального прокурора России в случаях, установленных федеральным законом, до решения вопроса об освобождении его от должности Земским собранием.

2. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором России.

3. Прокурорами могут быть назначены граждане России, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и нравственными качествами, способные по состоянию физического и психического здоровья осуществлять возлагаемые на них полномочия.

Статья 203. Правоохранительные органы

1. Правоохранительные органы предназначены для охраны и защиты прав и свобод граждан, их объединений, юридических лиц, общества и государства и обеспечения исполнения ими своих обязанностей. Основой деятельности правоохранительных органов является законность и реализация высших ценностей России.

2. Правоохранительные органы выполняют функции по обеспечению общественной, личной безопасности и безопасности государства, по обеспечению законности и правопорядка, по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, по защите прав и свобод человека и гражданина. Оценка деятельности правоохранительных органов осуществляется на основе проведения общественного контроля в соответствии с федеральным конституционным законом.

3. Правоохранительные органы создаются в соответствии с федеральным законом.

4. Правовые, организационные и финансово-экономические основы правоохранительной службы устанавливаются федеральным законом.

5. Государство устанавливает гарантии социальной защиты сотрудникам правоохранительных органов.

6. Наряду с правоохранительными органами правоохранительную деятельность на основании федерального закона и только в соответствии с ним осуществляют негосударственные юридические лица.

Глава 39. Финансовая системы России

Статья 204. Основы финансовой системы России

1. Финансовая система России является основой для осуществления экономической деятельности физическими и юридическими лицами, обеспечения государственного суверенитета, безопасности и развития России.

2. Банковская и иная финансовая деятельность на территории России осуществляется физическими или юридическими лицами, зарегистрированными на территории России в соответствии с федеральным законом, на основании специального разрешения (лицензии) либо аттестованными в порядке, установленном в законодательстве России.

3. Финансовые показатели являются основой для оценки эффективности государственной экономической политики и экономической эффективности хозяйствующих субъектов и публикуются для всеобщего сведения, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

4. Государственные органы и их должностные лица, должностные лица юридических лиц и физические лица, ответственные за ведение финансовой отчетности или осуществляющие проверку ее ведения, несут ответственность за достоверность финансовой отчетности в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

5. Денежная система России как составная часть финансовой системы России является основой для обеспечения безопасности и развития России. Регулирование денежной системы осуществляется государством.

6. Основой для разработки денежной и финансовой политики России являются Доктрина безопасности и развития России, Доктрина экономического развития России и федеральный закон о федеральном бюджете.

7. Запрещается заключение любых международных договоров, ограничивающих государственный суверенитет России в отношении ее финансовой системы.

Статья 205. Финансовый контроль в России

Единую систему финансового контроля в России составляют Счетная палата России, Государственный банк России, органы финансового контроля, формируемые федеральными государственными органами, государственными органами субъектов России, местными государственными органами.

Статья 206. Счетная палата России

1. Счетная палата России является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Народным собранием России, и подотчетна ему. Счетная палата России осуществляет контроль исполнения федерального бюджета, может осуществлять проверку финансовой деятельности любого государственного органа, в том числе Президента России, Правительства России, федеральных исполнительных органов, Государственного банка России, органов государственной власти субъектов России, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею; федеральных фондов общественного потребления; любого юридического лица, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею.

2. Счетная палата также осуществляет экспертизу проектов международных договоров России, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов России.

3. Счетная палата России состоит из председателя Счетной палаты России, заместителя председателя Счетной палаты России, аудиторов Счетной палаты России.

4. Председатель Счетной палаты России назначается на должность и освобождается от должности Собранием народных представителей по представлению Президента России сроком на шесть лет. Президент России вправе приостановить полномочия председателя Счетной палаты России в случаях, установленных федеральным законом, до решения вопроса об освобождении его от должности Собранием народных представителей.

5. Заместитель председателя Счетной палаты России назначается на должность и освобождается от должности Земским собранием по представлению Президента

России сроком на шесть лет. Президент России вправе приостановить полномочия заместителя председателя Счетной палаты России в случаях, установленных федеральным законом, до решения вопроса об освобождении его от должности Земским собранием.

6. По представлению Президента России палаты Народного собрания России назначают и освобождают от должности по шесть аудиторов Счетной палаты России сроком на шесть лет. Президент России вправе приостановить полномочия аудиторов Счетной палаты России в случаях, установленных федеральным законом, до решения вопроса об освобождении его от должности палатой Народного собрания России.

7. Порядок организации и деятельности Счетной палаты России определяется федеральным законом.

Статья 207. Основы деятельности Государственного банка России

1. Государственный банк России является государственным органом, статус, функции и порядок деятельности которого определяются федеральным законом.

2. Государственный банк России осуществляет денежную эмиссию, защиту и обеспечение устойчивости курса рубля, обеспечение согласованности деятельности финансовой системы страны с целями, планами, программами, задачами социально-экономического развития России, рефинансирование и обеспечение ликвидности банковской системы, обеспечение функционирования платежной системы.

3. Государственный банк России принимает решения во взаимодействии с Правительством России и другими федеральными государственными органами. Государственный банк России не преследует цели извлечения прибыли, не распределяет прибыль между своими работниками. Деятельность Государственного банка России преследует исключительно цели России.

4. Государственный банк России возглавляет председатель Государственного банка России. Председатель Государственного банка России назначается на должность и освобождается от должности Земским собранием по представлению Президента России. Президент России вправе приостановить полномочия председателя Государственного банка России в случаях, установленных федеральным законом, до решения вопроса об освобождении его от должности Собранием народных представителей.

5. Высшим органом управления Государственного банка России является Государственный банковский совет, формируемый на основе равного представительства от палат Народного собрания России, Правительства России. Отзыв членов Государственного банковского совета осуществляется органами, направившими их в состав совета.

Статья 208. Задачи и полномочия Государственного банка России

1. Государственный банк России:

а) во взаимодействии с Правительством России разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;

б) монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;

в) является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования, осуществляет лицензирование банковской деятельности;

г) устанавливает правила осуществления расчетов в России;

д) устанавливает правила проведения банковских операций;

е) организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль;

ж) устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;

з) осуществляет иные функции, предусмотренные федеральным законом.

2. В пределах полномочий, предусмотренных Конституцией России, федеральными конституционными и федеральными законами, Государственный банк России принимает нормативные акты.

Статья 209. Денежная единица и денежная эмиссия

1. Денежной единицей в России является рубль. Введение, эмиссия и оборот на территории России иных денежных единиц не допускаются.

2. Денежная эмиссия осуществляется Государственным банком России. Объемы денежной эмиссии согласуются с целями России и планами социально-экономического развития России.

Статья 210. Налоги, сборы, государственные займы

1. Система налогов и сборов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в России устанавливаются федеральным конституционным законом.

2. Государственные займы осуществляются в порядке, определяемом федеральным конституционным законом, и размещаются на добровольной основе.

Статья 211. Бюджетная система России и межбюджетные отношения

1. Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов России разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов России и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов России, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов местных законодательных органов.

2. Полномочия федеральных государственных органов в сфере ответственности России осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств федерального бюджета. Полномочия государственных органов субъекта России в сфере ответственности субъектов России осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта России. Полномочия местных государственных органов в сфере ответственности муниципальных образований осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств местного бюджета.

3. Каждый субъект России и каждое муниципальное образование имеют собственный бюджет.

4. Формирование, утверждение, исполнение федерального бюджета и контроль его исполнения осуществляются федеральными государственными органами

ми с соблюдением требований, установленных федеральным конституционным законом. Формирование, утверждение, исполнение бюджета субъекта России и контроль его исполнения осуществляются государственными органами субъекта России с соблюдением требований, установленных федеральным конституционным законом, а также принятыми в соответствии с ними законами субъекта России. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль его исполнения осуществляются местными государственными органами с соблюдением требований, установленных федеральным конституционным законом, а также принятыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами.

5. Выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта России и муниципального образования осуществляется путем предоставления дотаций из федеральных и региональных фондов социального, экономического и регионального развития.

Глава 40. Внешняя политика России

Статья 212. Принципы и цели внешней политики России

1. Россия проводит внешнюю политику, исходя из своей цивилизационной роли в мире и своих государственных интересов.

2. Во внешней политике Россия поддерживает общепланетарный мир и безопасность, справедливость, милосердие, нравственность, уважает суверенитет и равноправие государств, территориальную целостность государств и нерушимость границ, добросовестно соблюдает международные договоры, поддерживает неприменение силы и мирное урегулирование разногласий, невмешательство во внутренние дела, добрососедские отношения с сопредельными государствами, защищает свой международный авторитет, сотрудничает с другими государствами.

3. Во внешней политике Россия стремится к достижению баланса общепланетарных и государственных интересов.

4. Цели внешней политики России должны соответствовать целям России.

5. Россия строит международные отношения и взаимодействует с другими странами на основе международных договоров и соглашений, заключаемых исключительно государственными органами.

6. Россия исходит из того, что исполнение международных договоров осуществляется на взаимной основе.

7. Для субъектов России участие в международных отношениях ограничивается, если это создает угрозу безопасности и территориальной целостности России.

Статья 213. Цивилизационные ориентиры во внешней политике

1. Россия как государство русской (российской) цивилизации содействует диалогу и сближению всех цивилизаций и культур мира.

2. Россия развивает и укрепляет дружбу, сотрудничество и интеграцию с государствами, народами, конфессиями, исторически связанными с русской (российской) цивилизацией.

Статья 214. Управление внешней политикой

Внешняя политика России проводится в соответствии с Доктриной внешней политики России, обновляемой не реже одного раза в течение срока полномочий Президента России. Доктрина внешней политики содержит оценку положения России в мире и ее соотношение с целями России, конкретизирует цели, задачи, направления и порядок реализации внешней политики России и ее государственных интересов.

2. Президент России ответствен за проведение внешней политики России. Президент России раз в два года в установленной федеральным конституционным законом форме отчитывается перед Народным собранием России по итогам проведения внешней политики, а также ставит в ежегодном послании Президента России и Правительства России Народному собранию России очередные задачи внешней политики России.

Глава 41. Оборона и безопасность России

Статья 215. Вооруженные силы России

1. Вооруженные силы России предназначены для обороны страны от вероятной и осуществляемой внешней военной агрессии, поддержания и защиты государственного суверенитета, единства и территориальной целостности России.

2. Вооруженные силы России сохраняют нейтралитет в разрешении политических вопросов и в соответствии с федеральным законом подлежат общественному контролю.

3. В случае введения особого режима Вооруженные силы России могут применяться по решению Верховного главнокомандующего — Президента России, подлежащему последующему одобрению Земским собранием.

4. Военная служба в России строится на основе патриотизма военнослужащих, служения Народу России и России.

5. Вооруженные силы России формируются на основе призыва и контракта. Порядок прохождения воинской службы, основания и условия освобождения от воинской службы либо замены ее альтернативной гражданской службой, все иные вопросы, связанные с военной службой, определяются федеральным законом.

6. Никакие объединения военизированного характера, кроме Вооруженных сил России, не могут создаваться и действовать на территории России иначе как на основании федерального конституционного или федерального закона.

7. Никакие иностранные вооруженные формирования не могут быть допущены на военную службу, не могут занимать или пересекать территорию России иначе как на основании федерального конституционного или федерального закона.

Статья 216. Статус военнослужащих

1. Государство гарантирует достойные условия несения службы, с тем чтобы служба в Вооруженных силах России являлась делом доблести, героизма и престижа.

2. Военнослужащие не имеют права на забастовку. Объединение военнослужащих по признаку профессиональной принадлежности определяется федеральным законом.

3. В период особого режима в случае недостаточности гражданского персонала для обслуживания санитарно-лечебных учреждений, а также стационарных военных госпиталей на службу такого рода федеральным законом могут быть привлечены женщины в возрасте от 18 до 55 лет.

Статья 217. Специальные службы России

1. В России создаются федеральные государственные службы особых видов для выполнения специальных функций защиты Конституции, реализации высших ценностей России и целей России, обеспечения безопасности страны.

2. Специальные службы создаются Правительством России в сфере внешней разведки, обеспечения внутренней безопасности страны, антикоррупционной безопасности, информационной безопасности.

3. Специальные службы России создаются и действуют на основании федерального закона. Специальные службы России подчинены Правительству России и подконтрольны в установленном порядке Народному собранию России. Деятельность специальных служб финансируется из федерального бюджета.

Статья 218. Военная доктрина России

1. Военное строительство и военная деятельность в России осуществляются в соответствии с Военной доктриной России. Проект Военной доктрины России разрабатывается по поручению Президента России Министерством безопасности и развития России. Военная доктрина России может содержать информацию с ограниченным доступом.

2. Военная доктрина России пересматривается не реже одного раза в пять лет.

3. При формировании планов и программ развития страны учитываются положения Военной доктрины России.

4. Военная доктрина России формируется на принципах обеспеченности Вооруженных сил России необходимыми ресурсами для выполнения их задач и самодостаточности оборонозначимых науки, образования и промышленности страны.

Статья 219. Особые режимы в России

1. Кроме естественного режима мирного времени, для организации противодействия угрозам безопасности России, уменьшения ущерба при их реализации на всей территории России и в ее отдельных местностях могут вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленном федеральным конституционным законом, особые режимы: режим угрозы, кризисный режим, чрезвычайный режим, военный режим.

2. Для каждого особого режима устанавливаются особенности государственного управления, вводятся ограничения прав и свобод и специальные (дополнительные) обязанности человека и гражданина.

3. Гражданские и военные реквизиции в случае возникновения непосредственной угрозы безопасности России и во время действия военного режима допускаются с условием последующего возмещения.

4. В условиях действия особых режимов на какой-либо части территории России может быть введен режим прямого федерального правления, временно заме-

няющий управление государственных органов субъекта России и (или) местных государственных органов управлением федеральных государственных органов. После окончания действия режима федерального правления государственные органы субъекта России и (или) местные государственные органы формируются вновь.

5. В условиях действия особых режимов в России осуществление отдельных полномочий государственных органов субъекта России может быть временно возложено на федеральные государственные органы и (или) их должностных лиц, назначаемых федеральными государственными органами.

6. В условиях действия особых режимов в России осуществление отдельных полномочий местных государственных органов может быть временно возложено на государственные органы субъекта России и (или) должностных лиц, назначаемых государственными органами субъекта России.

Раздел 7. Демократические основы политической и избирательной систем в России

Глава 42. Демократические основания политической системы в России

Статья 220. Политическая соревновательность

1. Государство содействует формированию законной политической оппозиции, повышению квалификации и уровня профессиональной подготовки ее представителей.

2. Запрещается создание и деятельность политических партий, других общественных объединений, цели и действия которых угрожают безопасности государства, направлены на насильственный захват государственной власти либо пропаганду развязывания агрессивной войны, нарушение территориальной целостности России, создание вооруженных формирований, разжигание розни, нарушение прав и неисполнение обязанностей человека и гражданина, нарушение законодательства России.

Статья 221. Политическая оппозиция

1. Государство защищает и гарантирует осуществление деятельности политической оппозиции в соответствии с федеральным законом. Каждый гражданин имеет право на оппозиционную деятельность в формах и способами, не запрещенными законодательством России.

2. Политическая оппозиция обязана иметь свою политическую программу. Политическая программа политической оппозиции подлежит обязательному опубликованию. Представители политической оппозиции получают права наблюдателей на выборах, приглашаются на заседания законодательных государственных органов без права решающего голоса и выступлений, но с правом внесения предложений в повестку.

3. Представители политической оппозиции имеют право на доступ к государственным средствам массовой коммуникации и право на финансовую поддержку государства.

4. Политическая оппозиция формирует свою политическую программу на основе своей идеологии, мнений, идей и проектов развития в тех или иных сферах.

Статья 222. Протестная деятельность

Государство признает право политической оппозиции на протестные требования и действия (протестную деятельность), направленную против действий (бездействия) и решений государственных органов и их должностных лиц, их планов и намерений, осуществляемую без применения насилия в порядке, определяемом федеральным законом.

Глава 43. Выборы представителей Народа России в государственные органы

Статья 223. Основы выборов представителей Народа России в государственные органы

1. Депутаты палаты Народного собрания России и иные представители Народа России в государственных органах избираются по территориальным округам на основе всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании.

2. С целью обеспечения представительства в государственных органах групп интересов в лице зарегистрированных в установленном федеральным законом порядке общественных объединений соответствующего уровня половина представителей Народа России в выборном государственном органе соответствующего уровня выдвигается по нормам, установленным законодательством России, общественными объединениями соответствующего уровня:

а) пенсионеров (ветеранов войны и труда);

б) женщин;

в) молодежи;

г) сельских жителей;

д) инвалидов;

е) работодателей;

ж) научных работников;

з) работников культуры;

и) работников здравоохранения;

к) работников образования;

л) военнослужащих и работников правоохранительных органов;

м) профессиональных союзов;

н) творческих союзов;

о) других общественных объединений соответствующего уровня в соответствии с законодательством России.

3. Законодательством России устанавливается порядок определения общественных объединений, участвующих в выборах своих представителей в выборные государственные органы, и порядок выборов их представителей в этих объединениях.

4. Политические партии участвуют в выборах посредством представительства членов партии на основе их личных прав на участие в выборах.

5. Информация о кандидатах на выборные должности в государственных органах должна быть общедоступной и размещаться в установленной федеральным законом форме в средствах массовой коммуникации.

Статья 224. Выдвижение кандидатов на выборные должности

Кандидаты на выборные должности в государственных органах выдвигаются по территориальным округам и от общественных объединений.

Статья 225. Требования к кандидатам на выборные должности

1. Не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, граждане, которым по решению суда запрещено занимать определенную должность, — в течение срока действия запрета, а также лица, замещавшие должности государственной службы, — в течение года с момента освобождения от должности.

2. Кандидаты на выборные должности в государственных органах должны быть способны по состоянию физического и психического здоровья осуществлять возлагаемые на них полномочия, должны иметь высшее образование, квалификацию, позволяющие им осуществлять свои полномочия, а также соответствовать иным установленным федеральным законом требованиям.

Статья 226. Наказ избранному лицу и его отзыв

1. Группа граждан, численностью не менее 1000 человек, общественные объединения имеют право на дачу наказа избранному лицу в виде постановления проблемы, предложения, требования. Избранное лицо обязано рассмотреть и отчитаться (сообщить) о рассмотрении наказа и работе по реализации наказа.

2. Группы граждан, общественные объединения имеют право публичной оценки деятельности избранного лица.

3. Каждое избранное лицо один раз в год отчитывается перед избирателями путем публикации отчета о своей деятельности.

4. Руководитель выборного государственного органа обеспечивает опубликование каждым избранным лицом, входящим в состав данного органа, отчетов об их деятельности.

5. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения избранным представителем в выборном государственном органе наказов избирателей, своих обязанностей, группы граждан численностью не менее 1000 человек, а также общественные объединения, выдвинувшие указанное лицо, имеют право инициировать его досрочный отзыв в том же порядке, который установлен для их выдвижения и избрания.

6. Порядок работы с наказами и отзыва избранного лица определяются федеральным законом.

Статья 227. Публичные дебаты

1. Избирательная кампания включает обязательные публичные дебаты кандидатов на выборные должности в государственных органах. Порядок проведения публичных дебатов определяется федеральным законом.

2. Участие кандидата в публичных дебатах обязательно. Неучастие кандидата в публичных дебатах влечет за собой отмену его регистрации. В случаях, предусмотренных федеральным законом, кандидат может отказаться от участия в публичных дебатах, написав официальное заявление, публикуемое для всеобщего сведения.

Статья 228. Соревновательность выборов

Безальтернативные выборы не допускаются. Сговор кандидатов на выборах, установленный вступившим в законную силу приговором суда, является основанием для отмены их регистрации.

Статья 229. Обязательность голосования на выборах

1. Личное участие в голосовании на выборах является обязанностью граждан России.

2. Гражданин России может проголосовать за одного (нескольких) кандидатов на выборные должности в государственных органах либо против всех кандидатов.

3. Неявка на выборы без уважительных причин, перечень которых устанавливается федеральным законом, влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством России.

Статья 230. Финансовое, информационное и иное обеспечение избирательной кампании

1. Избирательные кампании кандидатов на выборные должности в государственных органах финансируются в объемах, не превышающих установленный федеральным законом предел.

2. Объемы информации в государственных средствах массовой коммуникации о кандидатах на выборные должности в государственных органах не могут быть неравными. В период выборов должностное лицо не может использовать должностные полномочия в пользу того или иного кандидата. Должностное лицо, выставившее свою кандидатуру на выборную должность, не может использовать должностные полномочия в свою пользу.

3. Государственный и общественный контроль сбора и расходования средств в период избирательной кампании осуществляется в соответствии с федеральным законом.

4. Избирательные кампании кандидатов на выборные должности в государственных органах не могут финансироваться иностранными государствами и иностранными юридическими лицами, иностранными гражданами, лицами без гражданства, международными организациями, а также иными лицами в соответствии с федеральным законом.

5. Нарушение требований к обеспечению избирательных кампаний влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством России.

Статья 231. Выдвижение кандидата от территориального округа

Кандидат на выборную должность в государственных органах должен постоянно проживать в территориальном округе, от которого он избирается, в течение не менее чем пяти лет непосредственно перед днем назначения выборов.

Статья 232. Выдвижение кандидата от общественных объединений

1. Выдвижение кандидатов и выборы представителей Народа России от общественных объединений на выборные государственные должности проводятся на

съездах (конференциях, пленумах) их российских органов управления в случаях и порядке, установленных законодательством России.

2. От общественных объединений в качестве кандидатов могут выдвигаться только их члены или участники, соответствующие требованиям, установленным законодательством России и учредительными документами объединений.

Глава 44. Избирательные комиссии России

Статья 233. Порядок формирования и статус Всероссийской избирательной комиссии

1. Всероссийская избирательная комиссия является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов и референдумов в России в соответствии с ее компетенцией, установленной Конституцией России и федеральным законом.

2. Срок полномочий Всероссийской избирательной комиссии составляет шесть лет.

3. Всероссийская избирательная комиссия состоит из пятнадцати членов. Четыре члена Всероссийской избирательной комиссии назначаются Собранием народных представителей из числа кандидатур, предложенных фракциями и депутатами Собрания народных представителей. По предложению одной фракции Собрания народных представителей может быть назначена только одна кандидатура. Четыре члена Всероссийской избирательной комиссии назначаются Земским собранием из числа кандидатур, предложенных законодательными органами субъектов России и высшими должностными лицами субъектов России (руководителями высших исполнительных органов субъектов России). Семь членов Всероссийской избирательной комиссии назначаются Президентом России из 70 граждан России, определенных посредством случайной выборки.

4. Состав Всероссийской избирательной комиссии подлежит ежегодной ротации на одну треть состава.

5. На основе метода случайной выборки не может быть назначено членом избирательной комиссии лицо, замещающее государственную должность или должность государственной службы.

6. Гражданин России не имеет права отказаться от исполнения обязанностей члена Всероссийской избирательной комиссии без уважительных причин, перечень которых устанавливается федеральным законом.

7. Полномочия члена Всероссийской избирательной комиссии прекращаются досрочно в случае его назначения на государственную должность России, поступления на государственную службу.

Статья 234. Общие условия формирования избирательных комиссий

1. Избирательные комиссии субъектов России являются государственными органами субъектов России, организующими подготовку и проведение выборов и референдумов в субъектах России в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией России, федеральным законом и законами субъектов России.

2. Избирательные комиссии, за исключением Всероссийской избирательной комиссии, формируются в следующем порядке: половина состава комиссии — на основе предложений депутатов соответствующих законодательных государственных органов, другая половина — на основе результатов случайной выборки из числа граждан России.

3. Составы избирательных комиссий, за исключением Всероссийской избирательной комиссии, подлежат ежегодной обязательной ротации на одну треть состава.

4. На основе метода случайной выборки не может быть назначено членом избирательной комиссии лицо, замещающее государственную должность или должность государственной службы.

5. Гражданин России не имеет права отказаться от исполнения обязанностей члена избирательной комиссии без уважительных причин, перечень которых устанавливается федеральным законом.

6. Полномочия члена избирательной комиссии прекращаются досрочно в случае его назначения на государственную должность России, поступления на государственную службу.

Раздел 8. Конституционные процедуры, заключительные и переходные положения

Глава 45. Конституционные процедуры

Статья 235. Конституционная коллизия

В случае противоречия между высшими ценностями России и другими положениями Конституции России действуют положения о высших ценностях России.

Статья 236. Прямое действие Конституции России

В случае противоречия между положениями Конституции России и федерального конституционного закона либо федерального закона суд при рассмотрении конкретных дел применяет положения Конституции России непосредственно, если:

а) закрепленные Конституцией России положения, исходя из их смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность их применения при условии принятия федерального конституционного закона либо федерального закона;

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

в) суд придет к выводу, что федеральный конституционный закон либо федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции России, противоречит ей;

г) закон либо иной правовой акт, принятый (изданный) государственным органом субъекта России, противоречит Конституции России, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

Статья 237. Толкование Конституции России

Толкование Конституции России осуществляется исключительно Конституционным судом России в порядке, установленном Конституцией России и федеральным конституционным законом.

Глава 46. Заключительные и переходные положения

Статья 238. Принятие и изменение Конституции России

1. Никакие положения Конституции России не могут быть изменены в порядке, чем определен в настоящей главе.

2. Принятие Конституции России и внесение в нее изменений осуществляется посредством всеобщих прямых равных выборов при тайном голосовании.

3. Предложения о поправках к Конституции России могут вносить: Президент России, палаты Народного собрания России, Правительство России, законодательные органы субъектов России, группа депутатов численностью не менее одной пятой депутатов палаты Народного собрания России, группы интересов в соответствии с федеральным конституционным законом.

4. Предложения о поправках к Конституции России вносятся в Собрание народных представителей.

5. Конституционный суд России дает заключение о непротиворечивости и соответствии предлагаемых поправок остальной части текста Конституции России в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Закон об изменении Конституции России принимается в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и выносится на всенародное голосование после одобрения законодательными государственными органами не менее чем трех четвертей субъектов России.

6. Изменения в статью 134 Конституции России вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в состав России и (или) образовании в ее составе нового субъекта России. В случае изменения наименования субъекта России его новое наименование подлежит включению в статью 134 Конституции России федеральным конституционным законом о принятии в состав России и (или) образовании в ее составе нового субъекта России.

Статья 239. Заключительные положения

Конституция России вступает в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования. Одновременно прекращается действие Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года.

Статья 240. Переходные положения

1. Законы и иные правовые акты, действовавшие на территории России до вступления в силу Конституции России, применяются в части, не противоречащей Конституции России.

2. В случае отсутствия федерального конституционного или федерального закона и в целях реализации положений Конституции России Президент России из-

дает указы, действующие до принятия соответствующего федерального конституционного или федерального закона.

3. До избрания Президента России и Вице-президента России, депутатов обеих палат Народного собрания России, иных выборных государственных органов и должностных лиц всех уровней в соответствии с Конституцией России Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, иные выборные и назначаемые государственные органы и должностные лица продолжают осуществлять свои полномочия в соответствии с действовавшим на момент принятия Конституции России законодательством.

4. Выборы Президента России и Вице-президента России, депутатов обеих палат Народного собрания России, иных выборных государственных органов и должностных лиц в соответствии с Конституцией России назначаются не позднее одного года с момента вступления в силу Конституции России.

5. Действующие на момент принятия Конституции России Президент России, выборные государственные органы и должностные лица продолжают осуществлять принадлежащие им полномочия до момента начала реализации полномочий избранных в соответствии с Конституцией России органов и лиц. Исполнительные государственные органы формируются в соответствии с Конституцией России после формирования выборных государственных органов и избрания должностных лиц.

6. Граждане России, имеющие гражданство иностранного государства, на основе добровольного волеизъявления обязаны сделать выбор гражданства в течение трех лет с момента вступления в силу Конституции России. Если в течение трех лет в момент вступления в силу Конституции России выбор гражданства не будет сделан, гражданство России приостанавливается по решению Президента России и данные лица считаются иностранными гражданами.

7. Федеральные конституционные и федеральные законы, устанавливающие в соответствии с Конституцией России ответственность государственных органов и их должностных лиц, человека и гражданина, принимаются в течение одного года с момента вступления в силу Конституции России.

8. До принятия федерального конституционного закона, указанного в части 3 статьи 173 настоящей Конституции, кандидатуры федеральных министров по делам регионов для утверждения Собранием народных представителей предлагает Президент России.

9. Сельскохозяйственные угодья, находящиеся в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, подлежат выкупу (возврату) в собственность субъектов России в срок до 1 января 20__ года. Порядок и условия выкупа (возврата) определяются федеральным законом.

10. Жизненно важные природные ресурсы, находящиеся в собственности физических и юридических лиц, субъектов России, муниципальных образований, подлежат выкупу (возврату) в федеральную собственность в срок до 1 января 20__ года. Порядок и условия выкупа (возврата) определяются федеральным законом.

Глава 4. Перечень нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для обеспечения действия новой Конституции России

Любой нормативный правовой акт в своем текстовом теле содержит так называемые бланкетные и отсылочные нормы. Это означает, что нормативное предписание осуществляется не непосредственно в настоящем акте, но в том, на который делается отсылка. Что происходит, если акта, на который делается отсылка, не существует? В этом случае первичный акт не работает. Чтобы он заработал необходимо принятие требуемого отсылкой акта.

Принятие новой Конституции, в которой содержится целый ряд отсылок к федеральным конституционным законам, федеральным законам, различным актам, вводящим в действие необходимые порядки, регламенты и т. п., с очевидностью формирует задачу правотворческой программы. Чтобы представить себе ее объемы в настоящей главе приведены соответствующие отсылки, имеющиеся в научном макете новой Конституции России (табл. 2). Так же как над Конституцией работа над ними запланирована, и без них Конституция не может работать. В Конституции 1993 г. также, несмотря на 18 прошедших лет, подобная проблема имеет место. Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании» до сих пор нет.

Перечень нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для обеспечения прямого действия научного макета новой Конституции России

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты инициативы |
|--|---|---|
| <p>Статья 1. Предмет конституционного регулирования</p> <p>4. Нарушение или ненадлежащее исполнение норм Конституции России преследуется в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ;</p> <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ;</p> <p>Кодекс РФ об административных правонарушениях;</p> <p>кодексы об административных правонарушениях субъектов РФ;</p> <p>иные законы России и субъектов России</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 4. Охрана и защита Конституции России</p> <p>1. Применение норм Конституции России обеспечивается государством в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>Все законодательство РФ, законодательство субъектов РФ</p> | <p>Не требуется внесения изменений</p> |
| <p>Статья 5. Санкции за нарушение Конституции России</p> <p>1. Лица, замещающие государственные должности и должности государственной службы, за неисполнение или ненадлежащее исполнение требований Конституции России несут ответственность в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ;</p> <p>Кодекс РФ об административных правонарушениях;</p> <p>кодексы об административных правонарушениях субъектов России</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 5. Санкции за нарушение Конституции России</p> <p>2. Депутаты палаты Народного собрания России за неисполнение или ненадлежащее исполнение требований Конституции России несут ответственность в соответствии с <i>федеральным конституционным законом, регламентами палат Народного собрания России</i></p> | <p>ФЗ от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О Народном собрании России»; внесение изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях; регламенты палат Народного собрания</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|--|---|--|
| <p>Статья 7. Историческое культурное наследие</p> <p>2. Государство в соответствии с <i>законодательством России</i> пресекает фальсификацию истории России</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>Требуется внесение изменений в Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, кодексы об административных правонарушениях субъектов РФ</p> |
| <p>Статья 10. Человек, религиозные объединения и государство</p> <p>2. Религиозное объединение:</p> <p>а) создается и осуществляет свою деятельность в соответствии с <i>федеральным законом</i> и религиозными уставами</p> | <p>ФЗ от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»; ФЗ от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»; ФЗ от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»</p> | <p>Требуется внесение изменений, а также принятие ФЗ «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях»</p> |
| <p>Статья 11. Религиозные объединения и высшие ценности России</p> <p>2. Государство участвует в социальном партнерстве с религиозными организациями, уважая и поощряя их социальную значимость и деятельность в сфере благотворительности, признания и социальной помощи, образования, науки, воспитания, нравственности, патриотизма, в том числе через средства массовой коммуникации в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления с религиозными организациями»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|---|--|---|
| <p>Статья 13. Государственный суверенитет</p> <p>2. Государственный суверенитет распространяется на материальные и нематериальные объекты, человеческую деятельность и ее результаты на всей территории России. Государство обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России в порядке, определяемом <i>федеральным законом и признанными Россией нормами международного права</i></p> | <p>ФЗ от 30.11.1995 № 185-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»;</p> <p>ФЗ от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 13. Государственный суверенитет</p> <p>3. Государственные органы и их должностные лица независимы в реализации предусмотренных <i>конституцией России</i> полномочий от любых иных органов, физических и юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным конституционным и федеральным законами</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О гарантиях народо-властия в России»;</p> <p>ФЗ «О средствах массовой коммуникации»;</p> <p>иные федеральные конституционные и федеральные законы</p> |
| <p>Статья 13. Государственный суверенитет</p> <p>4. Действия, направленные на насильственный захват или незаконное насильственное удержание государственной власти, незаконное избрание или назначение на государственную должность, присвоение полномочий государственных органов или их должностных лиц преследуются в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|---|---|--|
| <p>Статья 15. Государство и развитие</p> <p>2. Основные направления развития всех сфер жизнеустройства и жизнедеятельности России закрепляются в <i>Доктрине безопасности и развития России</i>, обязательной для применения при формировании планов и программ развития страны. Проект Доктрины безопасности и развития России разрабатывается Правительством России на основе высших ценностей России и целей России и пересмагивается не реже одного раза в пять лет</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>Доктрина безопасности и развития России, утверждаемая федеральным законом</p> |
| <p>Статья 17. Цели России</p> <p>1. Цели России устанавливаются <i>федеральными конституционными законами и доктринами России</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О гарантиях народо-власти в России»; иные ФКЗ; Доктрина безопасности и развития России; иные доктрины России</p> |
| <p>Статья 18. Информационная безопасность</p> <p>2. В России провозглашается информационная открытость. Перечень сведений, относящихся к информации с ограниченным доступом, а также порядок отнесения указанных сведений к информации ограниченного доступа устанавливается <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»</p> | <p>ФЗ «Об информации с ограниченным доступом»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|---|--|---|
| <p>Статья 18. Информационная безопасность</p> <p>3. В целях обеспечения внешней и внутренней безопасности государство регулирует оборот отдельных видов информационной продукции на основании Конституции России и в порядке, установленном <i>федеральным законом</i>. Политическая цензура запрещена</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О защите нравственности, психического здоровья и психологического состояния потребителей продукции СМИ, Интернета, издательской деятельности»</p> |
| <p>Статья 18. Информационная безопасность</p> <p>4. Запрещается пропаганда безнравственного и асоциального поведения, производство и оборот массовой информационной продукции на любых носителях, содержащей вредную для нравственности массовую информацию, информацию, направленную на подрыв высших ценностей России, а также иную массовую информацию в соответствии с <i>федеральными конституционными и федеральными законами</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ; Кодекс РФ об административных правонарушениях; ФЗ от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (не вступил в силу)</p> | <p>Требуется внесение изменений, а также принятие ФЗ «О защите нравственности, психического здоровья и психологического состояния потребителей продукции СМИ, Интернета, издательской деятельности»</p> |
| <p>Статья 18. Информационная безопасность</p> <p>6. Порядок организации и осуществления государственного и общественного контроля деятельности средств массовой коммуникации устанавливается <i>федеральным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О средствах массовой коммуникации»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|--|---|--|
| <p>Статья 19. Основы регулирования прав и обязанностей человека и гражданина</p> <p>3. ... Порядок исполнения обязанностей и несения ответственности каждым человеком устанавливается <i>законодательством России</i></p> | <p>Налоговый кодекс РФ; Гражданский кодекс РФ; иные законы РФ; законы субъектов РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 19. Основы регулирования прав и обязанностей человека и гражданина</p> <p>6. Способность каждого человека своими действиями приобретать и осуществлять права и исполнять обязанности в полном объеме возникает с наступлением совершеннолетия (по достижении восемнадцатилетнего возраста), если Конституцией России, <i>федеральным конституционным или федеральным законом не установлено иное</i></p> | <p>Гражданский кодекс РФ; иные федеральные законы</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 19. Основы регулирования прав и обязанностей человека и гражданина</p> <p>7. Исполнение обязанностей и несение ответственности неотчуждаемо и осуществляется каждым человеком и гражданином лично, если иное не установлено <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Гражданский кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 19. Основы регулирования прав и обязанностей человека и гражданина</p> <p>8. Никто не может быть принужден к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией России, <i>федеральными конституционными и федеральными законами</i></p> | <p>Налоговый кодекс РФ; ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; иные федеральные законы</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|---|---|--|
| <p>Статья 19. Основы регулирования прав и обязанностей человека и гражданина</p> <p>9. Каждый человек несет ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ; Кодекс РФ об административных правонарушениях; кодексы об административных правонарушениях субъектов РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 23. Долг и обязанности гражданина</p> <p>2. ... Гражданин России в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных <i>федеральным законом</i> случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой</p> | <p>ФЗ от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 24. Равенство в правах, обязанностях и ответственности человека и гражданина</p> <p>3. Установление преимуществ и предпочтений для лиц, принадлежащих к одной группе интересов и нуждающихся в государственной поддержке, либо лиц, осуществляющих государственные полномочия, допускается на основе баланса высших ценностей России и принципа социальной справедливости и в соответствии с <i>федеральными конституционными и федеральными законами</i></p> | <p>ФКЗ от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»; ФЗ от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; иные законы РФ</p> | <p>ФКЗ «О Президенте России», ФКЗ «О Народном собрании России»; иные ФКЗ и ФЗ России</p> |
| <p>Статья 25. Право человека на жизнь</p> <p>2. Самоубийство осуждается обществом. Государство несет ответственность в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i> за охрану и защиту жизни каждого человека с момента зачатия и до прекращения действия жизненно важных физиологических процессов</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О человеческой жизни»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|---|--|---|
| <p>Статья 25. Право человека на жизнь</p> <p>5. Эвтаназия в России допускается в исключительных случаях. Гражданин России может подвергнуться эвтаназии с его согласия и по судебному решению в порядке, установленном <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О человеческой жизни»</p> |
| <p>Статья 26. Право на создание новой человеческой жизни</p> <p>6. Аборты допускаются с согласия женщины в случае угрозы ее жизни или здоровью либо жизни или здоровью ее плода, в случае зачатия в результате изнасилования, а также в иных случаях, предусмотренных <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О человеческой жизни»</p> |
| <p>Статья 29. Ограничения прав и свобод человека и гражданина</p> <p>2. В условиях действия особых режимов для обеспечения безопасности граждан и защиты государства в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i> могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод человека и гражданина с указанием пределов и срока действия этих ограничений, а также возлагаться дополнительные обязанности на физических и юридических лиц</p> | <p>ФКЗ от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»</p> | <p>ФКЗ «Об особых режимах в России»</p> |
| <p>Статья 30. Защита прав и свобод человека и гражданина</p> <p>3. Каждый человек вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными <i>федеральным конституционным и федеральным законами</i>. Право на самооборону гарантируется. Использование оружия в целях самообороны осуществляется в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ; ФЗ от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|--|--|--|
| <p>Статья 30. Защита прав и свобод человека и гражданина</p> <p>6. Каждый человек имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов и их должностных лиц, а также в результате (ст. 30) злоупотреблений властью и обязано возместить причиненный им ущерб с последующим взысканием всех расходов с виновного в установленном <i>федеральным законом</i> порядке</p> | <p>Гражданский кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений, однако есть необходимость принятия ФЗ «О порядке возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов и их должностных лиц»</p> |
| <p>Статья 32. Гражданство России</p> <p>4. ... Гражданство России приобретается и прекращается в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 33. Иностранцы граждане и лица без гражданства</p> <p>1. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в России правами, исполняют обязанности и несут ответственность наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных Конституцией России, <i>федеральным законом</i> или международным договором России</p> | <p>ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 33. Иностранцы граждане и лица без гражданства</p> <p>3. ... Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе <i>федерального закона</i> или международного договора России</p> | <p>Уголовный кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений, однако есть необходимость принятия ФЗ «О порядке выдачи лиц, обвиняемых в совершении преступления, для отбывания наказания в иностранном государстве»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|---|--|--|
| <p>Статья 34. Семья в России</p> <p>8. Государство содействует сохранению и росту благосостояния семьи, оказывая поддержку в форме пособий, льгот и других видов помощи семьям. Порядок и основания предоставления государственной поддержки данным семьям регулируется <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 19.05.1995 № 81 -ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»;</p> <p>ФЗ от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»;</p> <p>иные федеральные законы</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 37. Свобода слова и право на информацию</p> <p>3. ...Право на доступ к информации о деятельности государственных органов гарантируется в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 37. Свобода слова и право на информацию</p> <p>4. Любое преследование за распространение своего мнения запрещено, если такое мнение не содержит в себе информацию, пропагандирующую безнравственность, направленную на подрыв высших ценностей России, угрожающую безопасности государства, призывающую к насилию, разжигающую рознь, унижающую честь и умаляющую достоинство человека, раскрывающую информацию с ограниченным доступом, нарушающую ограничения, связанные с государственной службой, и в отношении которого иное не установлено <i>федеральным законом</i> в соответствии с требованиями обеспечения информационной безопасности</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О защите нравственности, психического здоровья и психологического состояния потребителей продукции СМИ, Интернета, издательской деятельности»;</p> <p>ФЗ России «Об информационном доступе»;</p> <p>ФЗ России «О средствах массовой коммуникации»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|--|--|--|
| <p>Статья 39. Группы интересов</p> <p>2. Группы интересов могут создаваться в форме общественных объединений, трудовых коллективов и в иных формах, установленных <i>законодательством России</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «Об общественных объединениях»; иные федеральные законы; законы субъектов России</p> |
| <p>Статья 39. Группы интересов</p> <p>4. Группы интересов, состоящие из граждан России и их объединений, в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i> вправе участвовать в управлении делами государства в установленных <i>законодательством России</i> формах</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ России «О гарантиях народовластия в России»; иные федеральные законы; законы субъектов России</p> |
| <p>Статья 40. Право на правосудие и альтернативные способы разрешения конфликтов</p> <p>3. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в разумный срок в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено <i>федеральным конституционным законом</i>. Компенсация за нарушение сроков рассмотрения дел устанавливается <i>федеральным законом</i></p> | <p>Гражданский процессуальный кодекс РФ; Арбитражный процессуальный кодекс РФ; Уголовно-процессуальный кодекс РФ; ФЗ от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 40. Право на правосудие и альтернативные способы разрешения конфликтов</p> <p>5. Каждому человеку гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных <i>федеральным конституционным и федеральным законами</i>, предоставление услуг адвоката (защитника), консультирование и оказание иной юридической помощи осуществляются бесплатно</p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ; ФЗ от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»</p> | <p>Не требуется внесение изменений, однако есть необходимость принятия ФЗ «О бесплатной юридической помощи в России»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|---|---|--|
| <p>Статья 40. Право на правосудие и альтернативные способы разрешения конфликтов</p> <p>7. При расследовании правонарушений и осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением <i>федерального конституционного или федерального закона</i></p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ; ФЗ от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 40. Право на правосудие и альтернативные способы разрешения конфликтов</p> <p>8. Законные арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению или в порядке, установленном <i>федеральным конституционным законом</i>. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов; по истечении 48 часов лицо подлежит немедленному освобождению</p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 40. Право на правосудие и альтернативные способы разрешения конфликтов</p> <p>9. ... Срок предварительного заключения не должен превышать одного года. В исключительных случаях он может быть продлен по судебному решению в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 40. Право на правосудие и альтернативные способы разрешения конфликтов</p> <p>12. Стороны спора по своему усмотрению выбирают любую не противоречащую закону способ урегулирования и разрешения спора, как предусмотренный, так и не предусмотренный <i>федеральным конституционным или федеральным законом</i></p> | <p>Гражданский процессуальный кодекс РФ; Арбитражный процессуальный кодекс РФ; ФЗ от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты инициативы |
|--|---|--|
| <p>Статья 41. Презумпция невиновности</p> <p>1. Каждый человек, обвиняемый в совершении правонарушения, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не установлена в законном порядке путем судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты, если иное не установлено <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Гражданский кодекс РФ; Кодекс РФ об административных правонарушениях</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 42. Свидетельский иммунитет</p> <p>1. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 42. Свидетельский иммунитет</p> <p>2. <i>Федеральным конституционным законом</i> могут устанавливаться иные случаи отказа от дачи свидетельских показаний</p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 43. Гарантии осужденным и отбывающим наказание</p> <p>3. Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном <i>федеральным конституционным законом</i>, а также право ходатайствовать о помиловании или смягчении наказания</p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 44. Народовластие</p> <p>9. Граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и их должностным лицам, юридическим лицам и общественным объединениям. <i>Федеральным законом</i> устанавливаются сроки</p> | <p>ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|--|--|--|
| и порядок ответа на обращение по существу, ответственность государственных органов и их должностных лиц за нарушение установленного порядка и сроков | | |
| Статья 44. Народовластие 10. Граждане России имеют право в соответствии с <i>федеральным законом</i> собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование | ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» | Требуется внесение изменений |
| Статья 45. Гарантии народовластия 2. Народовластие гарантируется посредством установления: и) порядка формирования и деятельности Палаты высших ценностей России и иных форм общественного контроля в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i> | Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует | ФКЗ «О гарантиях народовластия в России» |
| Статья 46. Палата высших ценностей России 3. Палата высших ценностей России формируется и действует в порядке, установленном <i>федеральным конституционным законом</i> | Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует | ФКЗ «О гарантиях народовластия в России» |
| Статья 46. Палата высших ценностей России 7. Федеральные государственные органы и их должностные лица руководствуются в своей деятельности заключениями Палаты высших ценностей России, а также учитывают положения ежегодного доклада Палаты высших ценностей России в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i> | Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует | ФКЗ «О гарантиях народовластия в России» |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|--|--|---|
| <p>Статья 47. Референдум</p> <p>2. ... Порядок проведения референдума России, а также круг вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум России, определяются <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>ФКЗ от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»</p> | <p>ФКЗ «О гарантиях народо-властия в России»; ФЗ «О выборах представителей Народы России»</p> |
| <p>Статья 47. Референдум</p> <p>8. Неучастие в референдуме без уважительных причин, перечень которых устанавливается <i>законодательством России</i>, влечет за собой ответственность в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О гарантиях народо-властия в России»; ФЗ «О выборах представителей Народы России»; внесение изменений в Кодекс России об административных правонарушениях, кодексы об административных правонарушениях субъектов России</p> |
| <p>Статья 52. Политика России в отношении русского (росийского) мира за рубежом</p> <p>3. Для удостоверения принадлежности к русскому (росийскому) миру и предоставления поддержки со стороны России его представителям за рубежом наряду с гражданами России и постоянно проживающими в России иностранными гражданами и лицами без гражданства выдается документ в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ России «О карте русского»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|--|--|--|
| <p>Статья 55. Взаимодействие народного самоуправления и государственных органов</p> <p>4. Для приобретения прав юридических лиц группы народного самоуправления регистрируются в заявительном порядке по инициативе их участников в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»</p> | <p>Требуется внесение изменений, а также принятие ФЗ России «О народном самоуправлении в России»</p> |
| <p>Статья 55. Взаимодействие народного самоуправления и государственных органов</p> <p>5. Группы народного самоуправления, органы народного самоуправления имеют право на обращение в государственных органы и к их должностным лицам, к юридическим лицам, общественным объединениям. <i>Федеральным законом</i> устанавливаются сроки и порядок ответа на обращение по существу, ответственность государственных органов и их должностных лиц за нарушение установленного порядка и сроков</p> | <p>ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 57. Общество и государство</p> <p>2. Информация о деятельности государственных органов предоставляется гражданам, их объединениям, юридическим лицам по их запросу, а также в иных предусмотренных <i>законом</i> случаях. Доступ к информации о деятельности государственных органов ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном <i>федеральным законом</i> порядке к информации с ограниченным доступом</p> | <p>ФЗ от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»</p> | <p>Требуется внесение изменений, а также принятие ФЗ «Об информации с ограниченным доступом»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|---|--|--|
| <p>Статья 57. Общество и государство</p> <p>3. Общество вправе протестовать против действий (бездействия) и решений государственных органов и их должностных лиц, их планов и намерений без применения насилия и в порядке, установленном <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 61. Социальные стандарты</p> <p>2. Социальные стандарты устанавливаются <i>федеральными законами</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ России «О социальных стандартах в России»; иные федеральные законы</p> |
| <p>Статья 64. Преодоление несправедливости, горя, бед и лица в праве, наблюдаемая несправедливость, требовать от государства, общества, групп интересов и каждого человека восстановления справедливости в порядке, установленном <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 66. Нематериальная и средовая защищенность</p> <p>5. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия запрещаются, за исключением случаев осуществления в соответствии с <i>федеральным конституционным</i> или <i>федеральным законом</i> оперативно-розыскной деятельности и производства следственных действий</p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ; ФЗ от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 67. Защищенность после смерти</p> <p>1. Государство гарантирует достойное отношение к умершему и его останкам после смерти в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>ФЗ от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»</p> | <p>ФКЗ «О человеческой жизни»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|--|---|--|
| <p>Статья 68. Труд</p> <p>4. Принудительный труд запрещен, за исключением случаев привлечения к труду в соответствии с вступившим в законную силу приговором суда и иных случаев, установленных <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 68. Труд</p> <p>5. Каждый работник 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 <i>федеральным законом</i> минимального размера оплаты труда в соответствии с принципом социальной справедливости, а также право на защиту от безработицы</p> | <p>ФЗ от 19.06.2000 № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 68. Труд</p> <p>6. Каждый человек имеет право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с работодателем и споры с использованием установленных <i>федеральным конституционным законом</i> способов их разрешения, включая право на забастовку</p> | <p>Трудовой кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 68. Труд</p> <p>8. ... Период по уходу и воспитанию ребенка до достижения им возраста шести лет неработающему родителю включается в трудовой стаж в порядке, установленном <i>законодательством России</i></p> | <p>Трудовой кодекс РФ; ФЗ от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в России»; иные федеральные законы РФ; законы субъектов РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|--|--|--|
| <p>Статья 69. Рента</p> <p>1. Рента в России ограничивается и регулируется государством в соответствии с <i>федеральным конституционным и федеральными законами</i></p> | <p>Налоговый кодекс РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений, а также принятие ФЗ «О рентных отношениях в России», иных федеральных законов</p> |
| <p>Статья 69. Рента</p> <p>4. Получатель природной ренты от невоспроизводимых природных ресурсов обременяется обязанностями рационально и рационально организовывать и/или осуществлять их добычу, по окончании разработки произвести необходимую рекультивацию в соответствии с <i>федеральным законом и иными обязанностями, установленными федеральным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О рентных отношениях в России»</p> |
| <p>Статья 69. Рента</p> <p>5. Доход от использования имущества и финансов (имущественная и финансовая рента) их собственником и (или) владельцем ограничивается государством в соответствии с <i>федеральным конституционным и федеральными законами</i> установлением прогрессивных ставок налогообложения и прямым и косвенным регулированием доходов и рентабельности</p> | <p>Налоговый кодекс РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений, а также принятие ФЗ «О рентных отношениях в России»</p> |
| <p>Статья 71. Социальное перераспределение Государство в соответствии с <i>законодательством России</i> осуществляет перераспределение доходов физических и юридических лиц с помощью прогрессивного налогообложения, формирующего доходную часть государственных бюджетов всех уровней, бюджетов государственных внебюджетных фондов, в целях достижения социальной</p> | <p>Налоговый кодекс РФ; Бюджетный кодекс РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|---|--|--|
| <p>справедливости, осуществления социального обеспечения и вспомоществования нуждающимся членам российского общества, пенсионного обеспечения, управления имуществом раслоением российского общества</p> <p>Статья 72. Государственное служение</p> <p>2. Государственное служение в рамках государственной службы осуществляется в Вооруженных силах России, специальных и правоохранительных службах России, иных государственных военизированных организациях, на должностях государственной гражданской службы и государственных должностях. Оплата, стимулирование и иные условия государственного служения устанавливаются <i>федеральным конституционным и федеральными законами</i></p> | <p>ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации»;</p> <p>ФЗ от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;</p> <p>ФЗ от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации»;</p> <p>иные федеральные законы</p> | <p>Требуется внесение изменений, а также принятие ФЗ «О государственном служении в России», ФЗ «О правоохранительной службе»</p> |
| <p>Статья 73. Государственные выплаты</p> <p>1. Государство устанавливает государственные выплаты за осуществление особых видов социально значимой деятельности: материнство, учебу студентов и аспирантов и иных лиц в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»;</p> <p>ФЗ от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;</p> <p>иные законы РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 74. Право на отдых</p> <p>2. Работящему по трудовому договору гарантируются установленные <i>федеральным конституционным законом</i> продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск</p> | <p>Трудовой кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты инициативы |
|--|---|--|
| Статья 75. Государственные праздники Государственные (нерабочие) праздничные дни в России устанавливаются <i>федеральным конституционным законом</i> | Трудовой кодекс РФ | Требуется внесение изменений |
| Статья 76. Право на жилище 3. Малоимущим, иным указанным в <i>федеральном конституционном законе</i> лицам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется в разумные сроки бесплатно или за доступную для них плату из государственных и частных жилищных фондов в соответствии с установленными <i>федеральным конституционным законом</i> нормами. Гражданам, нуждающимся в социальной защите, жилище предоставляется в разумные сроки государством бесплатно или за доступную для них плату в соответствии с <i>законодательством России</i> | Жилищный кодекс РФ | Требуется внесение изменений |
| Статья 77. Неприкосновенность жилища Государство гарантирует неприкосновенность жилища. Никто и никаким способом не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц. Проникновение в жилище допускается только в случаях, не терпящих отлагательства, а также в иных установленных <i>федеральным конституционным законом</i> случаях с обязательной последующей проверкой судом законности такого проникновения | Уголовно-процессуальный кодекс РФ | Не требуется внесение изменений |
| Статья 79. Благотворительность 3. Мерами государственного поощрения и стимулирования осуществления благотворительной деятельности являются налоговые льготы, субсидии, информационная поддержка, специальные государственные награды и иные меры в соответствии с <i>законодательством России</i> | ФЗ от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»; законы субъектов РФ | Требуется внесение изменений |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|--|---|--|
| <p>Статья 81. Гарантии сохранения и развития человеческого потенциала</p> <p>3. Не допускается принятие государственными органами и их должностными лицами решений и осуществление ими действий (бездействия), снижающих человеческий потенциал. За действия (бездействие) и решения, снижающие человеческий потенциал, государственные органы и их должностные лица привлекаются к ответственности в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>Требуется внесение изменений в Уголовный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, кодексы об административных правонарушениях субъектов РФ</p> |
| <p>Статья 84. Здоровье и здоровый образ жизни</p> <p>2. В России ограничиваются проявления нездорового (в том числе безнравственного) образа жизни, в том числе гиподинамии, развратных действий, нездорового питания, наркомании, курения и потребления алкоголя, девиантного поведения. Запрещается любая их пропаганда и реклама в соответствии с <i>федеральными конституционными и федеральными законами</i>. Скотоложество и мужеложство запрещаются</p> | <p>Уголовный кодекс РФ; Кодекс РФ об административных правонарушениях; ФЗ РФ от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (не вступил в силу)</p> | <p>Требуется внесение изменений, а также принятие ФЗ России «О защите нравственности, психического здоровья и психологического состояния потребителей продукции СМИ, Интернета, издательской деятельности»</p> |
| <p>Статья 86. Воспитание и средства массовой коммуникации</p> <p>2. Распространение в средствах массовой коммуникации сведений, содержание которых может нанести вред нравственности населения России, ограничивается или запрещается в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ РФ от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (не вступил в силу)</p> | <p>ФЗ России «О защите нравственности, психического здоровья и психологического состояния потребителей продукции СМИ, Интернета, издательской деятельности»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правотворческие инициативы |
|---|--|--|
| <p>Статья 89. Право на образование</p> <p>2. Граждане России, получившие высшее образование за счет средств государства, подлежат по его окончании обязательному распределению в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»;</p> <p>ФЗ от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;</p> <p>иные федеральные законы</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 93. Свобода творчества</p> <p>1. Гражданам России в целях самореализации, личного развития, развития страны гарантируется свобода научного, технического, художественного и иных видов творчества, преподавания, если иное не предусмотрено <i>федеральным законом</i></p> | <p>Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»;</p> <p>ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;</p> <p>ФЗ от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»;</p> <p>иные федеральные законы</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 93. Свобода творчества</p> <p>2. Каждый человек вправе заниматься профессиональной и непрофессиональной творческой деятельностью, если иное не предусмотрено <i>федеральным законом</i></p> | <p>Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»;</p> <p>ФЗ от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»;</p> <p>иные федеральные законы</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 98. Основания государственного регулирования экономической деятельности</p> <p>6. Государство может принимать участие в осуществлении экономической деятельности, в том числе путем создания юридических лиц, владения, пользования и распоряжения имуществом и иными способами, <i>установленными законодательством России. Федеральным законом</i> могут устанавливаться виды экономической</p> | <p>ФЗ от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»;</p> <p>иные законы РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|---|--|---|
| <p>деятельности, осуществляемые исключительно государственными юридическими лицами (государственная монополия)</p> <p>Статья 98. Основания государственного регулирования экономической деятельности</p> <p>8. Экономическая деятельность иностранных граждан, иностранных юридических лиц и иностранных государств на территории России осуществляется в порядке, установленном <i>федеральным законом</i>, и не должна наносить ущерб государственному суверенитету и экономическим интересам России, природной среде и культуре России, ее гражданам</p> | <p>ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;</p> <p>ФЗ «О банках и банковской деятельности»;</p> <p>ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»;</p> <p>иные федеральные законы</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 102. Достижение целей России и государственные фонды общественного потребления</p> <p>2. ... Для обеспечения государственной поддержки достижений целей России государством создаются государственные фонды общественного потребления в форме государственных внебюджетных фондов в порядке, установленном <i>законодательством России</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О государственных фондах общественного потребления»;</p> <p>иные законы России;</p> <p>законы субъектов России</p> |
| <p>Статья 105. Формы собственности и право собственности</p> <p>2. ... Формы собственности устанавливаются <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Гражданский кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 105. Формы собственности и право собственности</p> <p>5. ... Порядок купли-продажи недвижимого имущества на территории России устанавливается <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Гражданский кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|--|--|--|
| <p>Статья 105. Формы собственности и право собственности</p> <p>7. В отношении частной собственности, используемой для осуществления предпринимательской деятельности (предпринимательская собственность), и частной собственности, используемой для необходимого и точного удовлетворения личных потребностей граждан (личная собственность), <i>федеральным конституционным законом</i> устанавливаются различные режимы регулирования</p> | <p>Гражданский кодекс РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 105. Формы собственности и право собственности</p> <p>8. <i>Федеральным конституционным законом</i> могут устанавливаться ограничения для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц в отношении приобретения ими права собственности на недвижимое имущество на территории России</p> | <p>Гражданский кодекс РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 106. Достояние Народа России</p> <p>1. Материальные и нематериальные объекты, в том числе представляющие историческую, культурную, духовную ценность, жизненно важные природные ресурсы, инфраструктуру обороны, транспорта, энергетики, связи, информации, имеющие федеральное значение, признаются достоянием Народа России в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О достоянии Народа России», а также требуется внесение изменений в Гражданский кодекс РФ</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|---|---|--|
| <p>Статья 106. Достояние Народа России</p> <p>2. Достояние Народа России находится в исключительной федеральной собственности. Доходы от использования достояния Народа России зачисляются в федеральный бюджет и государственные фонды общественного потребления и используются в интересах всего Народа России в соответствии с целями России в порядке, установленном <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О достоянии Народа России», а также требуется внесение изменений в Гражданский кодекс РФ</p> |
| <p>Статья 107. Исключительная федеральная собственность</p> <p>4. Добытые полезные ископаемые, относящиеся к жизненно важным природным ресурсам, являются федеральной собственностью. Порядок их отчуждения устанавливается <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Гражданский кодекс РФ; Земельный кодекс РФ; Водный кодекс РФ; Лесной кодекс РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 107. Исключительная федеральная собственность</p> <p>5. Использование жизненно важных природных ресурсов осуществляется в порядке и на условиях, установленных <i>федеральным конституционным или федеральным законом</i></p> | <p>Гражданский кодекс РФ; Земельный кодекс РФ; Водный кодекс РФ; Лесной кодекс РФ; Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»; ФЗ от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»; иные федеральные законы</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 108. Собственность на природные ресурсы, не относящиеся к жизненно важным</p> <p>3. Владение и пользование природными ресурсами, не относящимися к жизненно важным, может осуществляться иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными юридическими лицами в соответствии</p> | <p>Гражданский кодекс РФ; Земельный кодекс РФ; Водный кодекс РФ; Лесной кодекс РФ; Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»;</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|---|---|--|
| с <i>федеральным конституционным или федеральным законом</i> | ФЗ от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»; ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; иные федеральные законы | |
| Статья 109. Собственность на землю 1. ... Условия, порядок пользования и оборота земельных участков определяются <i>федеральным конституционным законом</i> | Земельный кодекс РФ | Не требуется внесение изменений |
| Статья 109. Собственность на землю 4. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом России, и на иных особо охраняемых в соответствии с <i>федеральными законами</i> территориях России. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности сельскохозяйственными угодьями | ФЗ от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» | Требуется внесение изменений |
| Статья 110. Интеллектуальная собственность 2. Интеллектуальная собственность охраняется и может быть ограничена в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i> | Гражданский кодекс РФ | Не требуется внесение изменений |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|---|--|--|
| <p>Статья 111. Приватизация и национализация</p> <p>3. Имущество, находящееся в государственной собственности, может быть передано его собственником в собственность физических и юридических лиц в порядке, предусмотренном <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Гражданский кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 111. Приватизация и национализация</p> <p>4. Обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности физических и юридических лиц (национализация), производится на основании <i>федерального конституционного закона</i> с компенсацией стоимости этого имущества и других убытков</p> | <p>Гражданский кодекс РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 112. Защита собственности</p> <p>1. Право собственности охраняется <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Гражданский кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 112. Защита собственности</p> <p>2. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по судебному решению. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд не допускается, за исключением случаев, установленных <i>федеральным конституционным законом</i>, и при условии предварительного и справедливого возмещения</p> | <p>Гражданский кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 117. Региональное развитие</p> <p>2. ... Границы федерального округа определяются в порядке, установленном <i>федеральным законом</i></p> | <p>Указ Президента РФ от 13.05.2004 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»</p> | <p>ФЗ «О федеральных округах России»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|---|---|---|
| <p>Статья 117. Региональное развитие</p> <p>5. Государственная региональная политика проводится в соответствии с <i>Доктриной регионального развития России</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>Доктрина регионального развития России, утверждаемая федеральным законом</p> |
| <p>Статья 121. Рачительное использование природных ресурсов</p> <p>3. Физические и юридические лица несут ответственность за экологические правонарушения в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ; Кодекс РФ об административных правонарушениях; кодексы об административных правонарушениях субъектов РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 121. Рачительное использование природных ресурсов</p> <p>4. В целях рачительного и рационального использования природных ресурсов <i>федеральным законом</i> могут быть наложены обременения на частную собственность в виде требований по использованию наиболее экономичных и не загрязняющих окружающую среду технологий, по сбережению природных ресурсов</p> | <p>ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 122. Охрана окружающей среды</p> <p>3. При соблюдении условий и в порядке, установленном <i>законодательством России</i>, граждане и их объединения, юридические лица вправе участвовать в выработке, принятии, реализации, мониторинге и контроле оказывающих влияние на окружающую среду решений государственных органов и их должностных лиц</p> | <p>ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p>Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России</p> | <p>Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке</p> | <p>Необходимые новые правовые акты и инициативы</p> |
| <p>Статья 122. Охрана окружающей среды 4. Право граждан и их объединений, групп интересов, некоммерческих юридических лиц на проведение референдума или публичного слушания по вопросам охраны окружающей среды и на осуществление общественного контроля в области охраны окружающей среды гарантируется <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 126. Россия — светское и веротерпимое государство 4. Государство признает вклад православия и иных конфессий в формирование русской (российской) цивилизационной идентичности и России, взаимодействует с религиозными объединениями и осуществляет поддержку их социально значимой деятельности под установленными <i>федеральным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления с религиозными организациями»</p> |
| <p>Статья 127. Россия — социальное государство 8. В случае если благосостояние Народа России (на федеральном уровне, уровне субъектов России и уровне муниципальных образований) снижается до критических показателей, определенных <i>федеральным законом</i>, государство принимает финансовые, организационные и иные обеспеченные ресурсами меры</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О социальных стандартах в России»</p> |
| <p>Статья 131. Языки в России 4. Каждый вправе в общении, дополнительном образовании, воспитании и творчестве использовать родной язык. В средствах массовой коммуникации и наружной рекламе наряду с русским допускается использование родного языка в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»; ФЗ от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе»</p> | <p>Требуется внесение изменений, а также принятие ФЗ «О средствах массовой коммуникации»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|--|---|---|
| <p>Статья 132. Государственные символы России</p> <p>2. Описание государственных символов России и порядок их использования устанавливаются <i>федеральными конституционными законами</i></p> | <p>ФКЗ от 25.12.2000 № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»;</p> <p>ФКЗ от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации»;</p> <p>ФКЗ от 25.12.2000 № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации»</p> | <p>ФКЗ «О государственном флаге России»;</p> <p>ФКЗ «О государственном гимне России»;</p> <p>ФКЗ «О государственном гербе России»;</p> <p>ФКЗ «О государственном девизе России»</p> |
| <p>Статья 132. Государственные символы России</p> <p>3. Неуважительное отношение к государственным символам России влечет за собой ответственность в порядке, установленном <i>законодательством России</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ;</p> <p>Кодекс РФ об административных правонарушениях;</p> <p>кодексы об административных правонарушениях субъектов РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 132. Государственные символы России</p> <p>4. Использование государственных символов с нарушением порядка, установленного <i>федеральными конституционными законами</i>, преследуется в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>ФКЗ от 25.12.2000 № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»;</p> <p>ФКЗ от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации»;</p> <p>ФКЗ от 25.12.2000 № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 133. Столица России</p> <p>3. Границы и статус столицы, особенности системы государственных органов столицы и их полномочия, особенности представительства интересов населения, проживающего на территории столицы, в государственных органах устанавливаются <i>федеральным законом</i></p> | <p>Закон РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О статусе столицы России»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|---|--|---|
| Статья 134. Территориальный состав России 3. Границы между субъектами России могут быть изменены исключительно с их согласия в соответствии с <i>федеральным законом</i> . | Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует | ФЗ «Об административно-территориальном устройстве России» |
| Статья 135. Порядок изменения территориального состава России 4. Условия и процедура принятия в состав России и образования в ее составе нового субъекта России устанавливаются <i>федеральным конституционным законом</i> . | ФЗ от 17.12.2001 № 6 — ФЗ3 «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» | Требуется внесение изменений |
| Статья 139. Система государственных органов субъекта России 4. Высшее должностное лицо субъекта России является руководителем высшего исполнительного органа субъекта России. Структура исполнительных органов субъекта России определяется высшим должностным лицом субъекта России в соответствии с <i>федеральным законом и уставом субъекта России</i> . Высшее должностное лицо субъекта России избирается населением субъекта России в соответствии с <i>федеральными законами, уставом и законами субъекта России</i> . | ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» | ФЗ «О государственных органах субъекта России и местных государственных органах России» |
| Статья 139. Система государственных органов субъекта России 5. Высший исполнительный орган субъекта России является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта России. Наименование высшего исполнительного органа субъекта России, его структура, порядок его формирования, а также наименование высшего должностного лица субъекта России и порядок его деятельности устанавливаются <i>федеральным законом</i> , | ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» | ФЗ «О государственных органах субъекта России и местных государственных органах России» |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правотворческие инициативы |
|--|---|--|
| <p><i>уставом и законами субъекта России с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта России</i></p> <p>Статья 139. Система государственных органов субъекта России</p> <p>6. Государственные органы субъектов России и их должностные лица несут ответственность за нарушение Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законов в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ; Кодекс РФ об административных правонарушениях; кодексы об административных правонарушениях субъектов России</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 140. Система местных государственных органов</p> <p>1. Местная государственная власть осуществляется на всей территории России в городских, сельских поселениях, муниципальных районах и городских округах. Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа осуществляется <i>законами субъектов России в соответствии с федеральным законом</i>. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются <i>законами субъектов России в соответствии с федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О государственных органах субъекта России и местных государственных органах России»; ФЗ «Об административно-территориальном устройстве России»; законы субъектов России</p> |
| <p>Статья 140. Система местных государственных органов</p> <p>3. Порядок формирования, сфера ответственности и прочие вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с <i>федеральным законом и законом субъекта России</i>. По вопросу определения структуры местных государственных органов допускается проведение местного референдума в соответствии с <i>федеральным</i></p> | <p>ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О государственных органах субъекта России и местных государственных органах России»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|--|--|---|
| <p>законом и законом субъекта России. Наименования местного законодательного органа, главы муниципального образования, местного исполнительного органа устанавливаются законом субъекта России с учетом исторических и иных местных традиций</p> | | |
| <p>Статья 140. Система местных государственных органов</p> <p>4. Депутаты местного законодательного органа, выборные должностные лица избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами, законами субъектов России и муниципальными правовыми актами</p> | <p>ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О государственных органах субъекта России и местных государственных органах России»</p> <p>Законодательство субъектов России</p> |
| <p>Статья 141. Разграничение сфер ответственности государственных органов</p> <p>1. Федеральным законом и принятым в соответствии с ним законом субъекта России определяются порядок разграничения сфер ответственности между федеральными государственными органами и государственными органами субъектов России, между федеральными государственными органами и местными государственными органами и (порядок) создания единых для всех субъектов России механизмов государственного управления, установления процедур взаимодействия и межбюджетных отношений, согласования планов и программ развития, принятия решений в случаях, если они затрагивают интересы и сферы ответственности двух уровней государственной власти</p> | <p>ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О государственных органах субъекта России и местных государственных органах России»;</p> <p>законы субъектов России</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|---|---|--|
| <p>Статья 142. Делегирование полномочий</p> <p>1. ... <i>Федеральным законом</i> определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, ответственность сторон, основания и порядок досрочного прекращения передачи осуществления части полномочий, иные вопросы</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О государственных органах субъекта Российской Федерации и местных государственных органах Российской Федерации»</p> |
| <p>Статья 144. Ответственность за результаты государственного управления</p> <p>2. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязанностей государственные органы и их должностные лица несут ответственность в соответствии с <i>законодательством Российской Федерации</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ; Кодекс РФ об административных правонарушениях; кодексы об административных правонарушениях субъектов РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 144. Ответственность за результаты государственного управления</p> <p>3. Общество по результатам оценки деятельности государственных органов и их должностных лиц вправе вынести им общественное порицание и, наряду с иными государственными органами и их должностными лицами, инициировать применение к ним мер ответственности в соответствии с <i>законодательством Российской Федерации</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях; кодексы об административных правонарушениях субъектов РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 145. Государственное прогнозирование, планирование и программирование развития</p> <p>5. Государственные прогнозы, планы и программы развития формируются на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ России «О прогнозировании, планировании и программировании развития России»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|--|--|---|
| <p>Статья 148. Противодействие коррупции</p> <p>2. Коррупционное деяние наказывается в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ; Кодекс РФ об административных правонарушениях; иные законы РФ; законы субъектов РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 148. Противодействие коррупции</p> <p>4. Для государственных служащих руководящих категорий и лиц, замещающих государственные должности, вводится частичное ограничение права на неприкосновенность частной жизни в период замещения должности в порядке, установленном <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации»</p> | <p>ФКЗ «О государственном служении в России»</p> |
| <p>Статья 150. Статус Президента России</p> <p>1. Президент России является главой государства, Верховным главнокомандующим, возглавляет Правительство России и осуществляет исполнительную власть в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О Президенте России» ФКЗ «О Правительстве России»</p> |
| <p>Статья 150. Статус Президента России</p> <p>6. Порядок выборов Президента России и Вице-президента России, их дееспособности, порядок отрешения от должности Президента России определяются <i>федеральным конституционным и федеральным законами</i></p> | <p>ФЗ от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»</p> | <p>ФКЗ «О Президенте России»; ФЗ «О выборах представителей Народа России»</p> |
| <p>Статья 151. Полномочия Президента России</p> <p>2. Президент России:</p> <p>а) назначает выборы депутатов Собрания народных представителей в соответствии с Конституцией России и <i>федеральным конституционным и федеральным законами</i></p> | <p>ФЗ от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»</p> | <p>ФКЗ «О Президенте России»; ФКЗ «О Народном собрании России»; ФЗ «О выборах представителей Народа России»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|--|--|---|
| Статья 151. Полномочия Президента России 2. Президент России: в) назначает референдум России в порядке, установленном <i>федеральным конституционным законом</i> | ФКЗ от 28.01.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» | ФКЗ «О Президенте России»; ФКЗ «О гарантиях народности в России» |
| Статья 151. Полномочия Президента России 6. ... Особенности военного режима устанавливаются <i>федеральным конституционным законом</i> | ФКЗ от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» | ФКЗ «Об особых режимах в России»; ФКЗ «О военном положении» |
| Статья 151. Полномочия Президента России 7. В случае угрозы безопасности России Президент России вводит на территории России или в отдельных ее местностях режим угрозы, кризисный режим или чрезвычайный режим, определяемые в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i> , с последующим утверждением этого решения Народным собранием России | ФКЗ от 30.05.2001 № 3 «О чрезвычайном положении» | ФКЗ «Об особых режимах в России» |
| Статья 159. Отрешение Президента России от должности 2. Решение Собрания народных представителей о выдвижении обвинения и решение Земского собрания об отрешении Президента России от должности принимаются двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат Народного собрания России по инициативе не менее одной трети депутатов Собрания народных представителей в порядке, установленном <i>федеральным конституционным законом</i> | Регулируется Конституцией РФ | ФКЗ «О Президенте России» |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|---|--|--|
| <p>Статья 164. Выборы палат Народного собрания России</p> <p>8. Порядок формирования и деятельности палат Народного собрания России, выдвижения кандидатов, избрания и отзыва депутатов палаты Народного собрания России, Председателя Собрания народных представителей устанавливаются <i>федеральным конституционным и федеральным законами</i></p> | <p>ФЗ от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерации»</p> | <p>ФКЗ «О Народном собрании России»; ФЗ «О выборах представителей Народной России»</p> |
| <p>Статья 165. Неприкосновенность депутатов палаты Народного собрания России</p> <p>1. Депутаты палаты Народного собрания России обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску в связи с исполнением полномочий депутата палаты Народного собрания России, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено <i>федеральным конституционным законом</i> для обеспечения безопасности других людей</p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ; ФЗ от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерации»</p> | <p>Требуется внесение изменений, а также принятие ФКЗ «О Народном собрании России»</p> |
| <p>Статья 166. Ответственность депутата палаты Народного собрания России</p> <p>В случае неисполнения или ненадлежащего осуществления депутатом палаты Народного собрания России своих полномочий он несет ответственность в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О Народном собрании России»</p> |
| <p>Статья 169. Заседания палат Народного собрания России</p> <p>2. Заседания палат Народного собрания России являются открытыми. В случаях, предусмотренных <i>федеральным конституционным законом</i>, они вправе проводить закрытые заседания</p> | <p>Регламенты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ</p> | <p>ФКЗ России «О Народном собрании России»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|--|--|---|
| <p>Статья 171. Парламентский контроль и парламентское расследование</p> <p>2. Парламентский контроль и парламентское расследование осуществляются в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>ФЗ РФ от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания в Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О парламентском контроле в России»</p> |
| <p>Статья 171. Парламентский контроль и парламентское расследование</p> <p>6. Деятельность государственных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, органов предварительного расследования и судов, вопросы деятельности государственных органов и их должностных лиц, составляющие государственную тайну, могут быть объектом парламентского контроля в случаях и пределах, определенных <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ РФ от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания в Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О парламентском контроле в России»</p> |
| <p>Статья 173. Формирование Правительства России</p> <p>3. ... Выдвижение и утверждение кандидатур на должности федеральных министров по делам регионов осуществляется в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>ФЗ от 17.12.1977 № 2-ФЗ «О Правительстве Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О Правительстве России»</p> |
| <p>Статья 175. Полномочия Правительства России</p> <p>7. Порядок формирования Правительства России определяется <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>ФЗ от 17.12.1977 № 2-ФЗ «О Правительстве Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О Правительстве России»</p> |
| <p>Статья 180. Федеральный конституционный закон</p> <p>7. Порядок принятия федеральных конституционных законов и ответственность за нарушение данного порядка устанавливаются Конституцией России и <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>В настоящее время регулируется Конституцией РФ, недостаточное регулирование</p> | <p>ФЗ «О правовых актах России»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|--|---|---|
| <p>Статья 182. Федеральный закон</p> <p>2. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту России, Земскому собранию, депутатам каждой из палат Народного собрания России, Правительству России, законодательным органам субъектов России, группам граждан, обладающих избирательным правом, численностью не менее 50 000 человек, группам интересов и общественным объединениям в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Регулируется Конституцией РФ</p> | <p>ФКЗ «О правовых актах России»</p> |
| <p>Статья 182. Федеральный закон</p> <p>15. Порядок принятия федеральных законов и ответственность за нарушение данного порядка устанавливаются <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Регулируется Конституцией РФ</p> | <p>ФКЗ «О правовых актах России»</p> |
| <p>Статья 183. Подзаконные акты</p> <p>3. Правовые акты иных федеральных государственных органов в случае их противоречия Конституции России, федеральным конституционным и федеральным законам, правовым актам Президента России и Правительства России могут быть отменены в установленном <i>законодательством России</i> порядке</p> | <p>Гражданский процессуальный кодекс РФ; Арбитражный процессуальный кодекс РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений, а также принятие ФКЗ «О правовых актах России»</p> |
| <p>Статья 184. Международные договоры России</p> <p>2. Международные договоры становятся составной частью правовой системы России только в случае выражения Российской согласия на обязательность для нее международного договора в установленном <i>федеральным законом</i> форме</p> | <p>ФЗ от 15.06.2002 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|---|---|---------------------------------------|
| <p>Статья 185. Правовая система России и принципы и нормы международного права</p> <p>2. Принципы и нормы международного права, не подтвержденные референдумом России, <i>федеральными законами</i> или в иной установленной <i>федеральным законом</i> форме, не являются для России обязательными</p> | <p>ФЗ от 15.06.2002 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 188. Обеспечение целостности правовой системы России</p> <p>Целостность правовой системы России обеспечивается посредством:</p> <p>а) соблюдения порядка принятия нормативных правовых актов, внесения в них изменений и дополнений, закрепленного Конституцией России и <i>федеральным конституционным законом</i>;</p> <p>б) соблюдения иерархии нормативных правовых актов, закрепленной Конституцией России и <i>федеральным конституционным законом</i>;</p> <p>д) закрепления <i>порядка признания</i> международных договоров России, а также принципов и норм международного права составной частью правовой системы России</p> | <p>Регулируется Конституцией РФ</p> | <p>ФКЗ «О правовых актах России»</p> |
| <p>Статья 189. Доступ к правовым актам</p> <p>3. Порядок опубликования федеральных конституционных и федеральных законов, доктринальных и иных нормативных правовых актов, их иерархия в правовой системе регулируются <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Регулируется Конституцией РФ</p> | <p>ФКЗ «О правовых актах России»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты |
|---|--|--|
| <p>Статья 189. Доступ к правовым актам</p> <p>5. ... <i>Федеральным законом</i> может быть установлено ограничение на доступ к правовым актам, содержащим сведения, составляющие информацию с ограниченным доступом</p> | <p>Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»</p> | <p>ФЗ «Об информации с ограниченным доступом»</p> |
| <p>Статья 190. Толкование правовых актов</p> <p>3. Толкование правовых актов осуществляется по инициативе уполномоченного органа либо по запросу государственного органа или его должностного лица, физического или юридического лица в порядке, установленном регламентом или иным актом, регулирующим деятельность уполномоченного органа. Ограничения права на обращение с запросом о толковании правового акта могут быть установлены только <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О правовых актах России»</p> |
| <p>Статья 190. Толкование правовых актов</p> <p>5. Толкование федеральных конституционных и федеральных законов осуществляется Народным собранием России в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О Народном собрании России»; ФКЗ «О правовых актах России»</p> |
| <p>Статья 190. Толкование правовых актов</p> <p>6. Официальное толкование иных правовых актов осуществляется исключительно теми правовыми органами и правоприменительными органами, которые их издали, в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i>, либо судом при рассмотрении и разрешении конкретных дел</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О правовых актах России»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|--|--|---|
| <p>Статья 190. Толкование правовых актов</p> <p>7. Полномочия по толкованию правовых актов могут быть делегированы правотворческому органу, не издававшему данный правовой акт, в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О правовых актах России»;</p> <p>ФКЗ «О Президенте России»;</p> <p>ФКЗ «О Народном собрании России»;</p> <p>ФЗ «О Счетной палате России»;</p> <p>иные законы России</p> |
| <p>Статья 191. Судьи в России</p> <p>1. ... <i>Федеральным законом</i> могут быть установлены дополнительные требования к судьям в России</p> | <p>Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 191. Судьи в России</p> <p>5. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным <i>федеральным законом</i></p> | <p>Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 191. Судьи в России</p> <p>6. Судьи неприкосновенны. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 192. Назначение судей</p> <p>2. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом России в порядке, установленном <i>федеральным законом</i></p> | <p>Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 192. Назначение судей</p> <p>3. Судьи судов субъекта России назначаются в порядке, установленном <i>федеральным законом</i> и <i>законом субъекта России</i></p> | <p>Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»; законы субъектов РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|--|--|--|
| <p>Статья 193. Полномочия, порядок образования и деятельности судов</p> <p>1. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного суда России, Верховного суда России, Высшего арбитражного суда России и иных федеральных судов устанавливаются <i>федеральным конституционным законом</i>. Полномочия, порядок образования и деятельности судов субъекта устанавливаются <i>законом субъекта России в соответствии с федеральным конституционным законом</i></p> | <p>ФКЗ от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 194. Осуществление правосудия и финансирование судов</p> <p>3. ... Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных <i>федеральным конституционным законом</i>, и не может умалять права и законные интересы участников судопроизводства</p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ; Гражданский процессуальный кодекс РФ; Арбитражный процессуальный кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 194. Осуществление правосудия и финансирование судов</p> <p>4. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 194. Осуществление правосудия и финансирование судов</p> <p>6. Финансирование судов производится только из бюджетов бюджетной системы России и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 10.02.1999 № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты инициативы |
|---|--|--|
| <p>Статья 196. Статус и полномочия Верховного суда России</p> <p>1. Верховный суд России является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных <i>федеральным конституционным законом</i> процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью</p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ; Гражданский процессуальный кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 197. Статус и полномочия Высшего арбитражного суда России</p> <p>1. Высший арбитражный суд России является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных <i>федеральным конституционным законом</i> процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью</p> | <p>Арбитражный процессуальный кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 198. Статус и полномочия Конституционного суда России</p> <p>6. Конституционный суд России по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, либо обыкновения правоприменительной практики в порядке, установленном <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>ФКЗ от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»</p> | <p>ФКЗ «О Конституционном суде России»</p> |
| <p>Статья 201. Прокуратура России</p> <p>3. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры России определяются <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|--|--|---|
| <p>Статья 201. Прокуратура России</p> <p>8. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Неисполнение требований прокурора влечет за собой установленную <i>федеральным законом</i> ответственность</p> | <p>ФЗ от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации»; Кодекс РФ об административных правонарушениях</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 202. Назначение и освобождение от должности прокуроров</p> <p>1. Генеральный прокурор России назначается на должность и освобождается от должности Земским собранием по представлению Президента России. Президент России вправе приостановить полномочия заместителя Генерального прокурора России в случаях, установленных <i>федеральным законом</i>, до решения вопроса об освобождении его от должности Земским собранием</p> | <p>ФЗ от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 203. Правоохранительные органы</p> <p>2. ... Оценка деятельности правоохранительных органов осуществляется на основе проведения общественного контроля в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О гарантиях народо-власти в России»</p> |
| <p>Статья 203. Правоохранительные органы</p> <p>3. Правоохранительные органы создаются в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»; ФЗ от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации»; иные федеральные законы</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|--|---|--|
| Статья 203. Правоохранительные органы 4. Правовые, организационные и финансово-экономические основы правоохранительной службы устанавливаются <i>федеральным законом</i> | ФЗ от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»; ФЗ от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации»; иные федеральные законы | Требуется внесение изменений, а также принятие ФЗ «О правоохранительной службе России» |
| Статья 203. Правоохранительные органы 6. Наряду с правоохранительными органами правоохранительную деятельность на основании <i>федерального закона</i> и только в соответствии с ним осуществляют негосударственные юридические лица | Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» | Не требуется внесение изменений |
| Статья 204. Основы финансовой системы России 2. Банковская и иная финансовая деятельность на территории России осуществляется физическими или юридическими лицами, зарегистрированными на территории России в соответствии с <i>федеральным законом</i> , на основании специального разрешения (лицензии) либо аттестованными в порядке, установленном в <i>законодательстве России</i> | ФЗ от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»; ФЗ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; иные федеральные законы | Не требуется внесение изменений |
| Статья 204. Основы финансовой системы России 3. Финансовые показатели являются основой для оценки эффективности государственной экономической политики и экономической эффективности хозяйствующих субъектов и публикуются для всеобщего сведения, за исключением случаев, установленных <i>федеральным законом</i> | Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» | ФЗ «Об информации с ограниченным доступом» |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|---|---|---|
| <p>Статья 204. Основы финансовой системы России</p> <p>4. Государственные органы и их должностные лица, должностные лица юридических лиц и физические лица, ответственные за ведение финансовой отчетности или осуществляющие проверку ее ведения, несут ответственность за достоверность финансовой отчетности в порядке, установленном <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Уголовно-процессуальный кодекс РФ; Кодекс РФ об административных правонарушениях</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 204. Основы финансовой системы России</p> <p>6. Основой для разработки денежной и финансовой политики России являются <i>Доктрина безопасности и развития России, Доктрина экономического развития России и федеральный закон</i> о федеральном бюджете</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>Доктрина безопасности и развития России, Доктрина экономического развития России, утвержденные федеральными законами о федеральном бюджете</p> |
| <p>Статья 206. Счетная палата России</p> <p>4. ... Президент России вправе приостановить полномочия Председателя Счетной палаты России в случаях, установленных <i>федеральным законом</i>, до решения вопроса об освобождении его от должности Собранием народных представителей</p> <p>5. ... Президент России вправе приостановить полномочия заместителя Председателя Счетной палаты России в случаях, установленных <i>федеральным законом</i>, до решения вопроса об освобождении его от должности Земским собранием.</p> <p>6. ... Президент России вправе приостановить полномочия аудиторов Счетной палаты России в случаях,</p> | <p>ФЗ от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|--|---|--|
| <p>установленных <i>федеральным</i> законом, до решения вопроса об освобождении его от должности палатой Народного собрания России.</p> <p>7. Порядок организации и деятельности Счетной палаты России определяется <i>федеральным</i> законом</p> | | |
| <p>Статья 207. Основы деятельности Государственного банка России</p> <p>4. Государственный банк России возглавляет Председатель Государственного банка России. Председатель Государственного банка России назначается на должность и освобождается от должности Земским собранием по представлению Президента России. Президент России вправе приостановить полномочия Председателя Государственного банка России в случаях, установленных <i>федеральным</i> законом, до решения вопроса об освобождении его от должности Собранием народных представителей</p> | <p>ФЗ от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О Государственном банке России»</p> |
| <p>Статья 208. Основы деятельности Государственного банка России</p> <p>1. Государственный банк России является государственным органом, статус, функции и порядок деятельности которого определяются <i>федеральным</i> законом</p> | <p>ФЗ от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О Государственном банке России»</p> |
| <p>Статья 208. Задачи и полномочия Государственного банка России</p> <p>1. Государственный банк России:</p> <p>е) организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с <i>федеральным</i> законом</p> | <p>ФЗ от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|--|---|---|
| <p>Статья 208. Задачи и полномочия Государственного банка России</p> <p>1. Государственный банк России:</p> <p>з) осуществляет иные функции, предусмотренные <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О Государственном банке России»</p> |
| <p>Статья 208. Задачи и полномочия Государственного банка России</p> <p>2. В пределах полномочий, предусмотренных Конституцией России, <i>федеральными конституционными и федеральными законами</i>, Государственный банк России принимает нормативные акты</p> | <p>ФКЗ от 17.12.1977 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; иные федеральные конституционные и федеральные законы</p> | <p>ФКЗ «О Правительстве России»; ФКЗ «О Президенте России»; иные федеральные конституционные и федеральные законы</p> |
| <p>Статья 210. Налоги, сборы, государственные займы</p> <p>1. Система налогов и сборов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в России устанавливаются <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Налоговый кодекс РФ</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 210. Налоги, сборы, государственные займы</p> <p>2. Государственные займы осуществляются в порядке, определяемом <i>федеральным конституционным законом</i>, и размещаются на добровольной основе</p> | <p>Налоговый кодекс РФ; Бюджетный кодекс РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 211. Бюджетная система России и межбюджетные отношения</p> <p>1. Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов России разрабатываются и утверждаются в форме <i>федеральных законов</i>, бюджеты субъектов России и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются</p> | <p>Федеральные законы о федеральном бюджете, например, ФЗ от 13.12.2010 № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»</p> | <p>Не требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|--|--|---|
| и утверждаются в форме законов субъектов России, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов местных законодательных органов | | |
| <p>Статья 211. Бюджетная система России и межбюджетные отношения</p> <p>4. Формирование, утверждение, исполнение федерального бюджета и контроль его исполнения осуществляются федеральными государственными органами с соблюдением требований, установленных федеральным конституционным законом. Формирование, утверждение, исполнение бюджета субъекта России и контроль его исполнения осуществляются государственными органами субъекта России с соблюдением требований, установленных федеральным конституционным законом, а также принятыми в соответствии с ними законами субъекта России. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль его исполнения осуществляются местными государственными органами с соблюдением требований, установленных федеральным конституционным законом, а также принятыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами</p> | <p>Бюджетный кодекс РФ; законы субъектов РФ; муниципальные правовые акты</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 214. Управление внешней политикой</p> <p>1. Внешняя политика России проводится в соответствии с Доктриной внешней политики России, обновляемой не реже одного раза в течение срока полномочий Президента России</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>Доктрина внешней политики России, утверждаемая федеральным законом</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты инициативы |
|---|---|---|
| <p>Статья 214. Управление внешней политикой</p> <p>2. Президент России ответствен за проведение внешней политики России. Президент России раз в два года в установленной <i>федеральным конституционным законом</i> форме отчитывается перед Народным собранием России по итогам проведения внешней политики, а также ставит в ежегодном Послании Президента России и Правительства России Народному собранию России очередные задачи внешней политики России</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О Президенте России»</p> |
| <p>Статья 215. Вооруженные силы России</p> <p>2. Вооруженные силы России сохраняют нейтралитет в разрешении политических вопросов и в соответствии с <i>федеральным законом</i> подлежат общественному контролю</p> | <p>ФЗ от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 215. Вооруженные силы России</p> <p>5. Вооруженные силы России формируются на основе призыва и контракта. Порядок прохождения воинской службы, основания и условия освобождения от воинской службы либо замены ее альтернативной гражданской службой, все иные вопросы, связанные с военной службой, определяются <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 28.03.1993 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»</p> | <p>ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»</p> |
| <p>Статья 215. Вооруженные силы России</p> <p>6. Никакие объединения военизированного характера, кроме Вооруженных сил России, не могут создаваться и действовать на территории России иначе как на основании <i>федерального конституционного или федерального закона</i></p> | <p>ФЗ от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые инициативы |
|---|--|---------------------------------------|
| <p>Статья 215. Вооруженные силы России</p> <p>7. Никакие иностранные вооруженные формирования не могут быть допущены на военную службу, не могут занимать или пересекать территорию России иначе как на основании <i>федерального конституционного или федерального закона</i></p> | <p>ФЗ от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 216. Статус военнослужащих</p> <p>2. Военнослужащие не имеют права на забастовку. Единение военнослужащих по признаку профессиональной принадлежности <i>определяется федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 216. Статус военнослужащих</p> <p>3. В период особого режима в случае недостаточности гражданского персонала для обслуживания санитарно-лечебных учреждений, а также стационарных военных госпиталей на службу такого рода <i>федеральным законом</i> могут быть привлечены женщины в возрасте от 18 до 55 лет</p> | <p>ФЗ от 28.03.1993 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 217. Специальные службы России</p> <p>3. Специальные службы России создаются и действуют на основании <i>федерального закона</i>. Специальные службы России подчинены Правительству России и подконтрольны в установленном порядке Народному собранию России. Деятельность специальных служб финансируется из <i>федерального бюджета</i></p> | <p>ФЗ от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»; иные федеральные законы</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|---|---|--|
| <p>Статья 218. Военная доктрина России</p> <p>1. Военное строительство и военная деятельность в России осуществляются в соответствии с <i>Военной доктриной России</i>. Проект Военной доктрины России разрабатывается по поручению Президента России Министерством безопасности и развития России. Военная доктрина России может содержать информацию с ограниченными доступом.</p> <p>2. <i>Военная доктрина России</i> пересматривается не реже одного раза в пять лет</p> | <p>Указ президента РФ от 05.02.2010 № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации»</p> | <p>Военная доктрина, утвержденная федеральным законом России</p> |
| <p>Статья 219. Особые режимы в России</p> <p>1. Кроме естественного режима мирного времени, для организации противодействия угрозам безопасности России, уменьшения ущерба при их реализации на всей территории России и в ее отдельных местностях могут вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленном <i>федеральным конституционным законом</i>, особые режимы: режим угрозы, кризисный режим, чрезвычайный режим, военный режим</p> | <p>ФКЗ от 30.05.2001 № 3 «О чрезвычайном положении»</p> | <p>ФКЗ «Об особых режимах в России»</p> |
| <p>Статья 221. Политическая оппозиция</p> <p>1. Государство защищает и гарантирует осуществление деятельности политической оппозиции в соответствии с <i>федеральным законом</i>. Каждый гражданин имеет право на оппозиционную деятельность в формах и способами, не запрещенными <i>законодательством России</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «Об оппозиции в России»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правотворческие инициативы |
|---|---|--|
| <p>Статья 222. Протестная деятельность Государство признает право политической оппозиции на протестные требования и действия (протестную деятельность), направленную против действий (бездействия) и решений государственных органов и их должностных лиц, их планов и намерений, осуществляемую без применения насилия в порядке, определяемом <i>Федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»</p> | <p>Требуется внесение изменений, а также принятие ФЗ «Об оппозиции в России»</p> |
| <p>Статья 223. Основы выборов представителей Народа России в государственные органы</p> <p>2. С целью обеспечения представительства в государственных органах групп интересов в лице зарегистрированных в установленном федеральном законе порядке общественных объединений соответствующего уровня половина представителей Народа России в выборном государственном органе соответствующего уровня выдвигается по нормам, установленным <i>законодательством России</i>, общественными объединениями соответствующего уровня:</p> <p>о) других общественных объединений соответствующего уровня в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>ФЗ от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»</p> | <p>Требуется внесение изменений, а также принятие ФЗ «О Народном собрании России», ФЗ «О выборах представителей Народа России в государственные органы»</p> |
| <p>Статья 223. Основы выборов представителей Народа России в государственные органы</p> <p>3. <i>Законодательством России</i> устанавливается порядок определения общественных объединений, участвующих в выборах своих представителей в выборные государственные органы, и порядок выборов их представителей в этих объединениях</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О Народном собрании России»; ФЗ «О гарантиях народовласти в России»; ФЗ «О выборах представителей Народа России в государственные органы»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|--|--|---|
| <p>Статья 223. Основы выборов представителей Народы России в государственные органы</p> <p>5. Информация о кандидатах на выборные должности в государственных органах должна быть общедоступной и размещаться в установленной <i>федеральным законом</i> форме в средствах массовой коммуникации</p> | <p>ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О выборах представителей Народы России в государственные органы»</p> |
| <p>Статья 225. Требования к кандидатам на выборные должности</p> <p>2. Кандидаты на выборные должности в государственных органах должны быть способны по состоянию физического и психического здоровья осуществлять возлагаемые на них полномочия, должны иметь высшее образование, квалификацию, позволяющие им осуществлять свои полномочия, а также соответствовать иным установленным <i>федеральным законом</i> требованиям</p> | <p>ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О выборах представителей Народы России в государственные органы»</p> |
| <p>Статья 226. Наказ избранному лицу и его отзыв</p> <p>6. Порядок работы с наказами и отзыва избранного лица определяются <i>федеральным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О выборах представителей Народы России в государственные органы»</p> |
| <p>Статья 227. Публичные дебаты</p> <p>1. Избирательная кампания включает обязательные публичные дебаты кандидатов на выборные должности в государственных органах. Порядок проведения публичных дебатов определяется <i>федеральным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О выборах представителей Народы России в государственные органы»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты |
|---|--|---|
| <p>Статья 227. Публичные дебаты</p> <p>2. Участие кандидата в публичных дебатах обязательно. Неучастие кандидата в публичных дебатах влечет за собой отмену его регистрации. В случаях, предусмотренных <i>федеральным законом</i>, кандидат может отказаться от участия в публичных дебатах, написав официальное заявление, публикуемое для всеобщего сведения</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О выборах представителей Народ России в государственных органах»</p> |
| <p>Статья 229. Обязательность голосования на выборах</p> <p>3. Неявка на выборы без уважительных причин, перечень которых устанавливается <i>федеральным законом</i>, влечет за собой ответственность в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О выборах представителей Народ России в государственных органах»; внесение изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях, кодексы об административных правонарушениях субъектов России</p> |
| <p>Статья 230. Финансовое, информационное и иное обеспечение избирательной кампании</p> <p>1. Избирательные кампании кандидатов на выборные должности в государственных органах финансируются в объемах, не превышающих установленный <i>федеральным законом</i> предел</p> | <p>ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О выборах представителей Народ России в государственных органах»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|---|---|---|
| <p>Статья 230. Финансовое, информационное и иное обеспечение избирательной кампании</p> <p>3. Государственный и общественный контроль сбора и расходования средств в период избирательной кампании осуществляется в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О выборах представителей Народ России в государственные органы»</p> |
| <p>Статья 230. Финансовое, информационное и иное обеспечение избирательной кампании</p> <p>4. Избирательные кампании кандидатов на выборные должности в государственных органах не могут финансироваться иностранными государствами и иностранными юридическими лицами, иностранными гражданами, лицами без гражданства, международными организациями, а также иными лицами в соответствии с <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О выборах представителей Народ России в государственные органы»</p> |
| <p>Статья 230. Финансовое, информационное и иное обеспечение избирательной кампании</p> <p>5. Нарушение требований к обеспечению избирательных кампаний влечет за собой ответственность в соответствии с <i>законодательством России</i></p> | <p>Уголовный кодекс РФ; Кодекс РФ об административных правонарушениях; кодексы об административных правонарушениях субъектов РФ</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 232. Выдвижение кандидата от общественных объединений</p> <p>1. Выдвижение кандидатов и выборы представителей Народ России от общественных объединений на выборные государственные должности проводятся на съездах (конференциях, пленумах) их российских органов управления в случаях и порядке, установленных <i>законодательством России</i></p> | <p>ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О Народном собрании России»; ФЗ «О выборах представителей Народ России в государственные органы»; иные законы России</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|---|--|---|
| <p>Статья 232. Выдвижение кандидата от общественных объединений</p> <p>2. От общественных объединений в качестве кандидатов могут выдвигаться только их члены или участники, соответствующие требованиям, установленным <i>законодательством России</i> и учредительными документами объединений</p> | <p>ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»</p> | <p>ФКЗ «О Народном собрании России»; ФЗ «О выборах представителей Народа России в государственные органы»</p> |
| <p>Статья 233. Порядок формирования и статус Всероссийской избирательной комиссии</p> <p>1. Всероссийская избирательная комиссия является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов и референдумов в России в соответствии с ее компетенцией, установленной Конституцией России и <i>федеральным законом</i></p> | <p>ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О выборах представителей Народа России в государственные органы»</p> |
| <p>Статья 233. Порядок формирования и статус Всероссийской избирательной комиссии</p> <p>6. Гражданин России не имеет права отказаться от исполнения обязанностей члена Всероссийской избирательной комиссии без уважительных причин, перечень которых устанавливается <i>федеральным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О выборах представителей Народа России в государственные органы»</p> |
| <p>Статья 234. Общие условия формирования избирательных комиссий</p> <p>1. Избирательные комиссии субъектов России являются государственными органами субъектов России, организующими подготовку и проведение выборов и референдумов в субъектах России в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией России, <i>федеральным законом и законами субъектов России</i></p> | <p>ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»</p> | <p>ФЗ «О выборах представителей Народа России в государственные органы»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовореческие инициативы |
|---|--|---|
| <p>Статья 234. Общие условия формирования избирательных комиссий</p> <p>5. Гражданин России не имеет права отказаться от исполнения обязанностей члена избирательной комиссии без уважительных причин, перечень которых устанавливается <i>федеральным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О выборах представителей Народа России в государственные органы»</p> |
| <p>Статья 237. Толкование Конституции России</p> <p>Толкование Конституции России осуществляется исключительно Конституционным судом России в порядке, установленном Конституцией России и <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>ФКЗ от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»</p> | <p>ФКЗ «О Конституционном суде России»</p> |
| <p>Статья 238. Принятие и изменение Конституции России</p> <p>3. Предложения о поправках к Конституции России могут вносить: Президент России, палаты Народного собрания России, Правительство России, законодательные органы субъектов России, группа депутатов численностью не менее одной пятой депутатов палаты Народного собрания России, группы интересов в соответствии с <i>федеральным конституционным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О Конституционном собрании России»</p> |
| <p>Статья 238. Принятие и изменение Конституции России</p> <p>5. Конституционный суд России дает заключение о непротиворечивости и соответствии предлагаемых поправок остальной части текста Конституции России в порядке, установленном <i>федеральным конституционным законом</i>. Закон об изменении Конституции России принимается в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и выносится на всенародное голосование после одобрения законодательными государственными органами не менее чем трех четвертей субъектов России</p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФКЗ «О Конституционном суде России»</p> |

| Ссылки на законодательные акты в научном макете новой Конституции России | Существующие нормативные правовые акты, отвечающие ссылке | Необходимые новые правовые акты и инициативы |
|--|--|---|
| <p>Статья 238. Принятие и изменение Конституции России</p> <p>6. Изменения в статье 135 Конституции России вносятся на основании <i>федерального конституционного закона</i> о принятии в состав России и (или) образовании в ее составе нового субъекта России. В случае изменения наименования субъекта России его новое наименование подлежит включению в статью 134 Конституции России <i>федеральным конституционным законом</i> о принятии в состав России и (или) образовании в ее составе нового субъекта России</p> | <p>ФКЗ от 17.12.2001 № 6 — ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»</p> | <p>Требуется внесение изменений</p> |
| <p>Статья 240. Переходные положения</p> <p>9. Сельскохозяйственные угодья, находящиеся в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, подлежат выкупу (возврату) в собственность субъектов России в срок до 1 января 20__ года. Порядок и условия выкупа (возврата) определяются <i>федеральным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О порядке выкупа (возврата) сельскохозяйственных угодий, находящихся в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, в собственности субъектов России»</p> |
| <p>Статья 240. Переходные положения</p> <p>10. Жизненно важные природные ресурсы, находящиеся в собственности физических и юридических лиц, субъектов России, муниципальных образований, подлежат выкупу (возврату) в федеральную собственность в срок до 1 января 20__ года. Порядок и условия выкупа (возврата) определяются <i>федеральным законом</i></p> | <p>Нормативно-правовое регулирование в настоящее время отсутствует</p> | <p>ФЗ «О порядке выкупа (возврата) жизненно важных природных ресурсов, находящихся в собственности физических и юридических лиц, субъектов России, муниципальных образований»</p> |

Заключение

Наука призвана смотреть в будущее. Она вычисляет новые свойства мира, до того неизведанные человеком, она прогнозирует развитие. Наука помогает человеку и обществу осознавать текущее положение дел и, сверяя его с представлениями о прогрессивном, правильном и праведном, находить идеи и решения для продвижения к цели. Для преобразования мира в соответствии с собственными ценностными устремлениями. Настоящая книга именно об этом. Оттолкнувшись от всеприемлемой идеи успешности страны, она показывает, как именно успешность связана с «конструкцией» страны в виде ее политической, государственной, экономической, социальной, гуманитарной систем. Как общество и государство программируют собственное развитие. Какую роль в этом играет Конституция России как главный «чертеж» и программа развития страны. Найдены управленческие решения, которые преобразованы в нормативно-правовые конституционные формулы и, в конечном итоге, в текст научного макета новой Конституции России. Это еще не проект Конституции, который имеющие на это право по действующей Конституции депутаты или иные государственные лица могли бы предложить в законодательную конституционную процедуру. Это инициатива представителей гражданского общества, которые имеют право на идеи, на фундаментальный научный и прикладной научный поиск, на дискуссию и поиск наилучших «подсказок» действующей власти. В этом состоит долг гражданина и ученого.

Дискуссия, обсуждение материалов и идей, предшествовавших этой книге в виде статей в научных журналах и докладов на научных конференциях, в виде форумов в Интернете уже идет. Мысль уже заработала и это очень хорошо. Общество без мысли — это мертвое общество. Государство с мертвым обществом нежизнеспособно. Угрозы такого типа — для России не выдумка, поэтому авторы и многие участники работы убеждены, что настоящая книга только начинает свой творческий и гражданский путь.

Естественен вопрос: как именно новая Конституция России, предлагаемая или какая-то иная, может быть принята? Разумеется, для этого требуется сочетание многих условий. Очевидно, что этому будут противостоять все те, кого устраивает существующая в России не очень перспективная для ее успешности ситуация. И хотя таких подавляющее меньшинство, у них в руках находятся СМИ и колоссальные пропагандистские каналы массовой информации, имеющая большинство мест в законодательных органах вполне удовлетворенная своим «успехом» политическая партия, готовая служить в основном не своим избирателям и своим гражданам и стране, а спонсорам — финансовым и политическим. В их пользу двадцать лет беспамьяства и покорности страны, безмолвствования ее народа, способствовавшего ее развалу и историческому проигрышу.

Но время идет, родилось новое поколение, для которого потребность русского (российского) достоинства вновь становится важной. Оно, к счастью, уже тянется к истинным, а не к подставным ценностям. К добру, а не ко злу и лукавству. К достоинству, а не только к потребительству. К ценностям, а не только к ценам, процентам и скидкам. Понимание реального положения нашей страны постепенно нарастает.

Не пройдет и нескольких лет, как научный макет новой Конституции стране понадобится. Возможно, это произойдет и раньше. Он может быть принят только законным путем, как и нынешняя Конституция РФ, — всенародным голосованием. Законные основания для изменения Конституции РФ установлены в ней самой (ст. 134–137). Однако здесь также установлено препятствие в виде отсутствия федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании», в соответствии с которым такие изменения могут быть внесены. Это единственный федеральный конституционный закон, который за 17 лет существования Конституции РФ так и не был принят. Такова система защиты действующей на сегодня идеологии, защиты тех, кого устраивает сложившийся порядок вещей. Вечен ли этот порядок, если он не устраивает большинство? Очевидно, что нет. Во всяком случае, российскую науку он не устраивает, о чем говорят данные российского социологического опроса, проведенного авторами в апреле 2011 г. (рис. 30). Вопрос приведен на рисунке, а «путь развития» как раз и устанавливает Конституция страны.

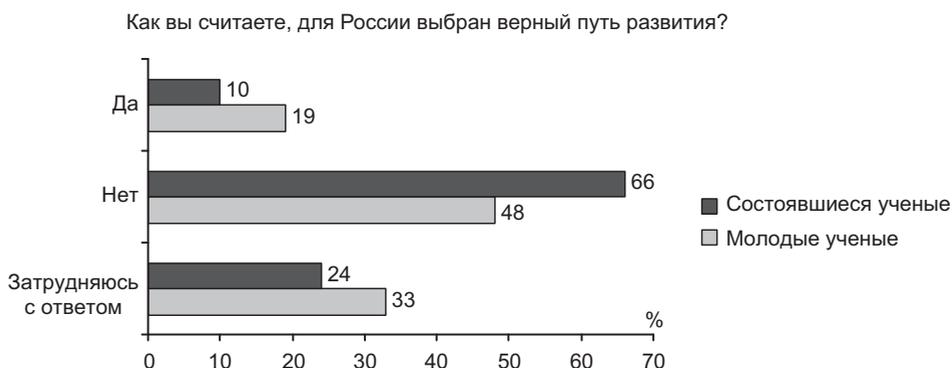


Рис. 30. Результаты опроса российского научного сообщества

Радует, что молодые ученые прекрасно понимают содержание исторического момента России! Будущее ведь именно за ними. Новая Конституция в стране появится тогда, когда это станет возможно по российскому законодательству и когда в соответствии со складывающимися общественными отношениями, пониманием сложившейся ситуации в этом возникнет осознанная необходимость у большинства российского общества и хотя бы у части элиты. Но приближение этого момента находится в поле возможностей и действий каждого человека, зависит от его неравнодушия к своей стране, будущему своих детей и своего народа.

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Научное издание

Научный макет новой Конституции России

Для научной дискуссии и обсуждения

Ответственный за выпуск *О.А. Середкина*

Редакторы: *Гуськова Ю.В., Мешков Ю.Е.*

Художник *С.Г. Абелин*

Компьютерная верстка *О.П. Максимова*

**Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования**

107078, Россия, Москва, ул. Каланчевская, д. 15.

Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-04, 981-57-09.

www.rusrand.ru

E-mail: frpc@cea.ru

Сдано в набор 17.10.2011 г. Подписано в печать 09.11.2011 г.

Формат 70×100 ¹/₁₆. Бумага офсетная № 1.

Гарнитура Minion. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 61,5. Тираж 1000 экз. Заказ №

Отпечатано в ООО «Типография Парадиз»