

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ



А. Б. БОРИСОВ

# КОММЕНТАРИЙ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(ПОСТАТЕЙНЫЙ)

С КОММЕНТАРИЯМИ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ



**5**<sup>-е</sup>  
издание

УДК 301.208  
ББК 0.07

А.Б. Борисов.

**Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). С комментариями Конституционного суда РФ.** 5-е издание, переработанное и дополненное. – М.: Книжный мир, 2013. – 256 с.

**ISBN 978-5-8041-0654-7**

Роль конституции как юридического документа весьма велика. Конституция основа всего законодательства страны, «суперзакон», обладающий высшей юридической силой. Все остальные законы и подзаконные акты должны приниматься в точном соответствии с положениями. Нарушения конституционных положений рассматриваются в качестве очень серьезных правонарушений.

Таким образом, конституция – это наивысшая правовая форма, в которой официально закрепляются ценности, институты и нормы конституционного строя, основы государственно-правового регулирования качественных общественных связей и отношений государственной власти. Нередко ее положения имеют прямое действие, т.е. не требуют для реализации неременной «расшифровки», конкретизации в соответствующих правовых актах (подобные нормы существуют и в нынешней Конституции РФ).

В издании разъяснено содержание статей и термины, используемые в тексте Основного закона России. Комментарии основываются на общепризнанных принципах и нормах международного права, позиции Конституционного Суда РФ по вопросам применения отдельных положений Конституции РФ. Также в комментариях отражены нормы федерального законодательства, дополняющие и развивающие конституционные положения.

Для широкого круга читателей юристов, студентов юридических вузов, а также граждан, интересующихся законами своей страны.

ЗАО «Книжный мир».  
129085, г. Москва, а/я 26  
Тел.: (495) 720-62-02  
[www.kmbook.ru](http://www.kmbook.ru)

**ISBN 978-5-8041-0654-7**

© А.Б. Борисов 2013  
© Книжный мир 2013

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

Введение .....	3
ПРЕАМБУЛА .....	5
РАЗДЕЛ I. ....	6
ГЛАВА 1. Основы конституционного строя .....	6
Статья 1 .....	6
Статья 2 .....	9
Статья 3 .....	11
Статья 4 .....	13
Статья 5 .....	15
Статья 6 .....	18
Статья 7 .....	20
Статья 8 .....	20
Статья 9 .....	21
Статья 10 .....	22
Статья 11 .....	23
Статья 12 .....	25
Статья 13 .....	26
Статья 14 .....	28
Статья 15 .....	30
Статья 16 .....	33
ГЛАВА 2. Права и свободы человека и гражданина .....	34
Статья 17 .....	34
Статья 18 .....	36
Статья 19 .....	37
Статья 20 .....	38
Статья 21 .....	40
Статья 22 .....	42
Статья 23 .....	44
Статья 24 .....	46
Статья 25 .....	48
Статья 26 .....	50
Статья 27 .....	52
Статья 28 .....	54
Статья 29 .....	55
Статья 30 .....	57
Статья 31 .....	59
Статья 32 .....	60
Статья 33 .....	62
Статья 34 .....	63
Статья 35 .....	65
Статья 36 .....	68
Статья 37 .....	70
Статья 38 .....	75
Статья 39 .....	76
Статья 40 .....	78
Статья 41 .....	80
Статья 42 .....	81
Статья 43 .....	84
Статья 44 .....	85
Статья 45 .....	87
Статья 46 .....	89
Статья 47 .....	91
Статья 48 .....	94
Статья 49 .....	95
Статья 50 .....	96
Статья 51 .....	98
Статья 52 .....	99
Статья 53 .....	101
Статья 54 .....	104
Статья 55 .....	106
Статья 56 .....	108
Статья 57 .....	109
Статья 58 .....	111
Статья 59 .....	112
Статья 60 .....	114
Статья 61 .....	117
Статья 62 .....	118
Статья 63 .....	119
Статья 64 .....	121

**ГЛАВА 3. Федеративное устройство ..... 122**

Статья 65 .....	122	Статья 73 .....	146
Статья 66 .....	124	Статья 74 .....	147
Статья 67 .....	126	Статья 75 .....	147
Статья 68 .....	131	Статья 76 .....	150
Статья 69 .....	133	Статья 77 .....	151
Статья 70 .....	135	Статья 78 .....	152
Статья 71 .....	135	Статья 79 .....	155
Статья 72 .....	142		

**ГЛАВА 4. Президент Российской Федерации ..... 156**

Статья 80 .....	156	Статья 87 .....	165
Статья 81 .....	156	Статья 88 .....	166
Статья 82 .....	158	Статья 89 .....	168
Статья 83 .....	158	Статья 90 .....	170
Статья 84 .....	161	Статья 91 .....	171
Статья 85 .....	162	Статья 92 .....	172
Статья 86 .....	163	Статья 93 .....	173

**ГЛАВА 5. Федеральное Собрание ..... 175**

Статья 94 .....	175	Статья 102 .....	187
Статья 95 .....	176	Статья 103 .....	191
Статья 96 .....	176	Статья 104 .....	195
Статья 97 .....	178	Статья 105 .....	196
Статья 98 .....	179	Статья 106 .....	197
Статья 99 .....	181	Статья 107 .....	198
Статья 100 .....	183	Статья 108 .....	200
Статья 101 .....	186	Статья 109 .....	202

**ГЛАВА 6. Правительство Российской Федерации ..... 204**

Статья 110 .....	204	Статья 114 .....	208
Статья 111 .....	205	Статья 115 .....	209
Статья 112 .....	206	Статья 116 .....	211
Статья 113 .....	207	Статья 117 .....	211

<b>ГЛАВА 7. Судебная власть .....</b>	<b>214</b>
Статья 118 .....	214
Статья 119 .....	215
Статья 120 .....	217
Статья 121 .....	218
Статья 122 .....	220
Статья 123 .....	222
Статья 124 .....	224
Статья 125 .....	225
Статья 126 .....	229
Статья 127 .....	231
Статья 128 .....	232
Статья 129 .....	234
<b>ГЛАВА 8. Местное самоуправление .....</b>	<b>237</b>
Статья 130 .....	237
Статья 131 .....	239
Статья 132 .....	239
Статья 133 .....	242
<b>ГЛАВА 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции .....</b>	<b>244</b>
Статья 134 .....	244
Статья 135 .....	244
Статья 136 .....	246
Статья 137 .....	249
<b>РАЗДЕЛ II. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>254</b>

*Принята всенародным голосованием  
12 декабря 1993 года*

## **КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов,**

**что память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость,**

**возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы,**

**стремясь обеспечить благополучие и процветание России,**

**исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями,**

**сознавая себя частью мирового сообщества,**

**принимаем КОНСТИТУЦИЮ Российской Федерации.**

### *КОММЕНТАРИЙ К ПРЕАМБУЛЕ*

---

Любая конституция – это в значительной степени программирование общественного сознания. Преамбула Конституции – это квинтэссенция такого программирования. Хотя преамбула и не содержит конкретных правовых норм, она обозначает, в торжественной форме провозглашает основополагающие цели, реализация которых является главной задачей государства.

Характерным элементом программирования общественного сознания является указание на то, что конституция принимается в целях сохранения исторически сложившегося государственного единства и возрождения суверенной государственности России. Исторически сложившееся государственное единство было разрушено создателями нынешней конституции и инициаторами ее создания в 1991 году подписанием Беловежских соглашений, а о каком возрождении суверенной государственности идет речь, вообще не понятно. Допустим, в рамках Советского Союза государственность РСФСР нельзя было назвать суверенной, но если что-то возрождается, то оно должно было когда-то существовать, а потом на время прекратив свое существование. Россия в тех границах и в том виде, которые устанавливаются нынешней конституцией, никогда не существовала.

Таким образом, имеет место не возрождение, а создание суверенной государственности Российской Федерации.

Существенным моментом программирования общественного сознания является признание Российской Федерации частью мирового сообщества. Включение данной нормы в преамбулу, по-видимому, связано с тем, что в период, когда готовилась и принималась конституция, власти РФ были полностью зависимы от «мирового сообщества» и тем самым подчеркивали свою преданность своим западным хозяевам и готовность следовать «западной модели» общества.

Свое развитие данное положение получило в других нормах Конституции. Так например, согласно ч. 4 ст. 15 общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Таким образом, международные договоры должны применяться даже в тех случаях, когда это наносит ущерб интересам Российской Федерации и ее граждан.

## 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

---

1. Глава 1 Конституции Российской Федерации «Основы конституционного строя» определяет основополагающие принципы конституционного регулирования, основы территориального устройства, политической системы общества, взаимоотношений государства и его граждан, наиболее общие принципы социально-экономических отношений, отношений собственности на землю и другие природные ресурсы, структуру государственной власти в Российской Федерации.

Развивая основы конституционного строя, формируются нормы других глав Конституции, и, в свою очередь, вся система законодательства страны. Таким образом, последующие главы Конституции конкретизируют основы конституционного строя.

Никакие другие положения Конституции, иных норм права не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

2. Статья 1 содержит ряд характеристик и определяет форму Российского государства.

Россия признается демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления.

Первой характеристикой России является декларирование ее в качестве демократического государства.

Демократия (греч. *demokratia* – власть народа) – форма государственного устройства, основанная на признании таких принципов, как верховенство конституции и законов, народовластие и политический плюрализм, свобода и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека. Формой ее реализации выступает республиканское правление с разделением властей, развитой системой народного представительства. Демократия как форма государственно-политического устройства возникла вместе с появлением Афинского государства. В современном обществе демократия подразумевает власть большинства при защите прав меньшинства, осуществление выборности основных государственных органов, наличие прав и политических свобод граждан, их равноправие, верховенство закона, конституционализм, разделение властей. Различают непосредственную (основные решения принимаются непосредственно всеми гражданами на референдумах, сходах и т.п.) и представительную демократию (решения принимаются выборными учреждениями – парламентами и др.). Признаками демократии являются народовластие; выборность и сменяемость государственных органов и должностных лиц; правительственное, основанное на согласии управляемых; правило большинства; права человека и меньшинств; свободные и честные выборы; равенство перед законом; конституционные ограничения правительства; независимое судопроизводство; социальный, политический, идеологический и т.д. плюрализм, терпимость, сотрудничество, компромисс и др. В РФ демократический режим находит свое выражение в том, что человек, его права и свободы объявляются высшей ценностью; многонациональный народ Российской Федерации провозглашается носителем суверенитета и единственным источником власти в стране; государственная власть осуществляется на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Наиболее полное развитие институты демократии получают в правовом государстве.

Под правовым государством в теории конституционного права принято понимать общественный строй, при котором осуществляются несколько основополагающих юридических принципов:

1) господство закона, т.е. высокий авторитет закона в обществе, всеобщее уважение к нему. Авторитет закона выражается в строгом соответствии ему всех подчиненных (т.е. подзаконных) правовых актов в том, что решения государственных органов и должностных лиц выносятся на основании закона с соблюдением всех его требований;

2) связанность государства правом. Законы издаются государством, но государство не вправе считать их своей «собственностью», поскольку в основе закона лежит воля народа. Принятый закон обязателен для государства, его органов и должностных лиц так же, как и для каждого человека;

3) взаимная ответственность государства и человека. Гражданин, совершивший правонарушение, привлекается государством к юридической ответственности и может быть осужден. В этом проявляется ответственность гражданина перед государством. Но в этой связи есть и другая сторона. Государство, нарушившее право гражданина, принесшее ему вред (например, при незаконном аресте, осуждении), должно также нести ответственность. В правовом государстве нет и не может быть такого органа или должностного лица, которое было бы изолировано от ответственности, к которому нельзя было бы предъявить иск. Перед Конституцией и законом все равны;

4) обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Незыблемость прав и свобод человека и гражданина – основа правопорядка. Лишь там, где соблюдаются права и свободы, общество гарантировано от произвола, репрессий, диктатуры кого бы то ни было. Одним из признаков правового государства является наличие в нем системы органов, обеспечивающих реализацию законности, охрану прав и интересов граждан, их юридическую защищенность от произвола государства и отдельных должностных лиц. Созданные на основе Конституции и других законов, эти органы действуют в строгих рамках их компетенции, в условиях демократии, гласности и социальной справедливости;

5) разделение властей – разграничение единой государственной власти на три относительно самостоятельные и независимые отрасли – законодательную, исполнительную и судебную предотвращает возможные злоупотребления властью и возникновение тоталитарного управления государством. Деление власти на законодательную, исполнительную и судебную поддерживается особой системой «сдержек и противовесов», направленной на обеспечение не только взаимодействия, но и взаимоограничения полномочий в установленных законом пределах. В настоящее время в Российской Федерации наблюдается чрезвычайно гипертрофированная бюрократизация исполнительной власти и ее аппарата, стремящегося узурпировать законодательные полномочия под завесой демократической риторики о разделении властей.

Хотя названные принципы последовательно закреплены в Конституции, их практическая реализация – дело будущего.

В соответствии с изложенным следует отметить, что ст. 1 Конституции довольно смело провозглашает РФ правовым государством (большинство конституций т.н. «развитых» стран не содержит подобных деклараций).

**3. Форма государства** включает в себя три элемента: форму правления, форму государственного устройства и государственный (политический) режим.

Форма правления представляет собой способ образования и структуру высших органов государственной власти и распределение компетенции между ними, характер разграничения полномочий между органами государственной власти и народом. По форме правления государства подразделяются на монархии и республики. Главным, определяющим признаком формы правления является правовой статус главы государства (выборный и сменяемый в республике, наследственный – в монархическом государстве).

Республика (лат. *res publica* – достояние народа, общественное дело) – форма государственного правления, при которой верховная государственная власть



осуществляется избранными на определенный срок органами. Все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональными представительными учреждениями (парламентами), а граждане обладают личными и политическими правами. В настоящее время из 230 государств мира более 150 являются республиками. В теории конституционного права республики принято разделять на парламентские, президентские и т.н. полупрезидентские (республики смешанного типа), а также т.н. суперпрезидентские республики.

В парламентской республике высшей государственной властью обладает парламент. Он является не только высшим представительным законодательным органом страны, но и формирует органы исполнительной власти (избирает президента, вице-президента или премьер-министра). Положение исполнительной власти зависит от решения парламента. Такой исполнительный орган получил название ответственного (перед парламентом) правительства.

В президентской республике население страны избирает не только высший законодательный орган, но и главу государства – президента, который одновременно является и главой исполнительной власти. Правительство несет ответственность перед президентом, который по своему усмотрению назначает, перемещает и отстраняет от должности членов правительства. Президент имеет право вето на законы, принимаемые парламентом. Он является главнокомандующим вооруженными силами. Президент представляет страну на международной арене. Таким образом, в президентской республике президент юридически и фактически является главой государства и исполнительной власти. В современном мире существует несколько моделей президентской республики. В классической модели (США) президент формирует с согласия верхней палаты парламента (сената) администрацию, члены которой несут политическую ответственность только перед президентом. Президент не может распустить парламента, парламента может сместить Президента только в порядке импичмента. Для латиноамериканских президентской республики характерна полная свобода президента в назначении и смещении членов администрации, однако встречаются случаи парламентарской ответственности отдельных членов президентского кабинета (Коста-Рика, Уругвай). Для президентских республик восточного полушария (Замбия, Белоруссия, Казахстан, Узбекистан, Кыргызстан) характерно существование обособленного коллегиального органа исполнительной власти – правительства, возглавляемого президентом, а также наличие в большинстве случаев поста т.н. административного премьера.

По Конституции Российская Федерация является президентской (или даже полупрезидентской) республикой, однако на практике имеет место определенный уклон в сторону суперпрезидентской республики, когда все рычаги государственной власти фактически сосредоточены в руках президента.

Форма государственного устройства – это способ территориальной организации государства или государств, образующих союз. Различаются две формы государственного устройства: федерация и унитарное государство. В федерации входящие в состав государства единицы (земли, штаты, области) имеют собственные конституции или уставы, законодательные, исполнительные, судебные органы; при этом образуются единые для всех субъектов федерации органы государственной власти (федеральной), устанавливается единое гражданство, денежная единица и т.д. (как, например, в США, в Германии). Унитарное государство (например, Франция, Швеция) состоит из государственных территориальных единиц, не имеющих своей конституции, своих законов, правительства; в них назначаются управители, которые формируют местные органы управления. В унитарных государствах с многонациональным составом населения возможно преобразование отдельных административных единиц в виде автономии. Применительно к странам с многонациональным составом населения иногда используется также термин «форма национально-государственного устройства». Форма государственного устройства характеризуется особенностями деления страны на административно-территориальные единицы, автономные образования. Существует и такая форма межгосударственного устройства, как конфедерация. Она объединяет полностью независимые государства, которые при этом создают специальные объединенные органы для координации действий в определенных целях (военных, внешнеполитических и т.д.). Конфедерация не образует единого государства. Она является

достаточно редким и неустойчивым образованием. Как правило, конфедерации либо распадаются после реализации целей, ради которых создавались (как это произошло с Египтом и Сирией, которые во время арабо-израильского конфликта образовали Объединенную Арабскую Республику (ОАР)), либо превращаются в федерацию (например, Швейцарская федерация, существовавшая до 1848 г. в форме конфедерации. США преобразовались в федерацию в 1787 г., а до этого, с 1781 г. существовала конфедерация штатов). Своеобразной формой ассоциированного объединения государств является содружество. Такое объединение показало свою жизнеспособность и конструктивность в Западной Европе в виде Европейского сообщества. После развала СССР ряд его бывших республик предпринимают попытки создать Содружество независимых государств (СНГ). Договорно-правовая природа СНГ весьма неопределенна и находится лишь в стадии формирования. В современных условиях столкновения двух противоположных тенденций – стремления к суверенитету бывших союзных республик СССР и их зависимости друг от друга, являющейся результатом многолетнего совместного развития – содружество может являться хотя и непрочным, зыбким, однако первым важным шагом и основой последующего объединительного процесса.

Государственный режим представляет собой совокупность средств и способов осуществления в стране государственной власти. Режимы бывают демократическими, тоталитарными и авторитарными. Государственный режим является важнейшей составной частью политического режима, в который также включаются характерные приемы деятельности негосударственных политических организаций (партий, движений, союзов, клубов и т.д.). Демократический режим характеризуется следующими основными признаками: осуществление власти избираемыми населением представительными органами; свободная деятельность различных партий, объединений, движений, функционирующих в рамках конституции; идеологический плюрализм, т.е. наличие в обществе различных идеологических течений, концепций и отсутствие господствующей идеологии; наличие в обществе демократических прав и свобод, их реальная гарантированность; утверждение верховенства – права и независимого правосудия. Недемократические режимы основаны на фактическом сосредоточении всей государственной власти в руках одного человека (диктатора) или группы лиц (хунты). Такие режимы принято называть авторитарными (от греч. *autokrates* – самовластный) или авторитарными (от лат. *autoritas* – устанавливающий режим личной власти), террористическими или тоталитарными. В зависимости от господствующей идеологии такой режим может быть фашистским или расистским.

4. Ч. 2 ст. 1 Конституции устанавливает два официальных наименования государства – Российская Федерация и Россия. Оба эти наименования могут использоваться для обозначения государства как в официальных документах, так и в любых других текстах, хотя на практике в официальных документах более распространено наименование «Российская Федерация».



## СТАТЬЯ 2

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

### КОММЕНТАРИЙ

---

Статья 2 Конституции провозглашает высшей ценностью человека, его права и свободы. Данная норма воспринята из общепризнанных источников международного права: Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международных пактов о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Европейской конвенции «О защите прав человека и основных свобод» 1950 г. и др.

Права человека представляют собой совокупность правил, характеризующих правовой статус гражданина; неотъемлемую принадлежность человека с момента рождения, основное понятие естественного и любого права в общем: права, прису-

щие природе человека, без которых он не может существовать как полноценное человеческое существо. В общем виде они представляют собой комплекс прав и свобод, существенных для характеристики правового статуса личности. Устав ООН не конкретизирует понятие прав человека. Это сделано в международных документах, принятых на его основе. Одни из них имеют рекомендательный характер (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Декларация о распространении среди молодежи идеалов мира, взаимного уважения и взаимопонимания между народами 1965 г. и др.), а все остальные – международные договоры, т.е. документы, имеющие обязательный характер для их участников. К таким договорам относятся Конвенция о политических правах женщины 1952 г., Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и др.

Как нередко считается, к международному праву относится лишь обязательство уважать права человека (т.е. принцип уважения прав человека и основных свобод), сами же соответствующие права и свободы предоставляются индивидам государствами через их внутреннее право (либо международным договором, участником которого государство является). Права человека неделимы, составляют единый комплекс. Социально-экономические права являются основой прав человека. Никакие ссылки на необходимость защиты прав человека не могут оправдать попыток нарушить такие принципы, как уважение государственного суверенитета, невмешательство в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств, запрещение угрозы силой или ее применения и т.д. Из суверенитета государства вытекает, что вся сфера его взаимоотношений с собственным населением – вопрос внутренний, регулируемый им самостоятельно. На этом основано сложившееся в практике ООН правило, согласно которому под нарушением прав человека как международной проблемой следует понимать не единичные нарушения прав отдельных индивидов, а общую политическую и правовую ситуацию в государстве, которая свидетельствует о том, что данное государство игнорирует свое обязательство уважать права человека, совершая массовые и грубые нарушения основных прав человека, являющиеся, например, результатом апартеида, расизма, колониализма, иностранной оккупации и т.п.

Советский Союз был инициатором принятия ряда международных документов, направленных на борьбу с массовыми и грубыми нарушениями прав человека: Конвенции о неприменимости сроков давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г., Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г., Принципов международного сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях и преступлениях против человечества 1973 г.

Демократическая юриспруденция признает за человеком определенные, зафиксированные в различных международных и внутригосударственных правовых актах права и свободы. Права – это охраняемая, обеспечиваемая государством естественная возможность что-то делать, осуществлять, иметь достойные условия жизни, быть гарантированным от насилия и т.д. Свободы – отсутствие каких-либо ограничений в чем-то (поведении, деятельности), что не запрещает закон. Свободное и эффективное осуществление прав человека – один из основных признаков гражданского общества и правового государства. Права человека принято делить на абсолютные и относительные. Ограничение или временное приостановление первых не допускается в демократическом государстве ни при каких обстоятельствах. Абсолютными являются такие фундаментальные личные права человека, как право на жизнь, право не подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому, унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, свободу совести, свободу вероисповедания, а также право на судебную защиту, правосудие и связанные с ними важнейшие процессуальные права. Все остальные права человека являются относительными и могут быть ограничены или приостановлены на определенный срок в случае введения режимов чрезвычайного или военного положения. В России основным документом, фиксирующим права человека, является Конституция РФ, ее глава 2 «Права и свободы человека и гражданина», а также ст. ст. 6, 7, 13, 15.

Комментируемая статья устанавливает обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека. Признание прав и свобод человека подразумевает, что человек во взаимоотношениях с государством выступает в качестве равноправного субъекта, более того, поскольку права и свободы человека являются высшей ценностью, то они в ряде случаев имеют приоритет над интересами государства. Соблюдение прав и свобод человека требует от государства невмешательства в сферу прав и свобод, а их защита подразумевает обязанность государства не только оказывать содействие гражданам в реализации своих прав и свобод, но и осуществление активных действий по пресечению и предупреждению нарушений прав и свобод человека любыми лицами и органами, в том числе органами государственной власти. Помимо этого государство создает специальные учреждения по охране и защите прав и свобод: суды, прокуратура, органы охраны правопорядка, Уполномоченный по правам человека.

При этом в отдельных, прямо предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами случаях допускаются ограничения прав и свобод человека. Ч. 3 ст. 55 Конституции предусматривает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены. Однако это возможно лишь путем издания федерального закона и лишь 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.

Таким образом, над правами и свободами человека имеют приоритет:

- основы конституционного строя;
- нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц.;
- необходимость обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В любом случае при ограничении прав и свобод человека необходимо соблюдать принцип соразмерности ограничений, который является гарантией от чрезмерных ограничений прав и свобод, выходящих за рамки необходимости. Об этом говорится, в частности, в ряде постановлений Конституционного Суда РФ, деятельность которого сама про себе является одной из важнейших гарантий обеспечения прав и свобод человека.

В системе правосудия фундаментальной является деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, эффективно отстаивающего с момента своего существования права человека и гражданина. Действующие акты в сфере гражданского, пенсионного, уголовного и других отраслей законодательства подвергаются Конституционным Судом Российской Федерации интенсивной ревизии с целью прекращения действия юридических норм, нарушающих Конституцию Российской Федерации.

Необходимо подчеркнуть, что государство обязуется защищать права и свободы не только граждан Российской Федерации, но и иностранных граждан, и лиц без гражданства, которые пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ (ч. 3 ст. 63 Конституции).

## СТАТЬЯ 3

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

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

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

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

## КОММЕНТАРИЙ

---

1. Статья 3 Конституции устанавливает источник государственной власти (многонациональный народ Российской Федерации) и способы осуществления народов-

ластия: непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Также народ признается носителем суверенитета. Суверенитет (фр. *souveraineté* – верховная власть) представляет собой верховенство и независимость власти. В науке конституционного права принято различать несколько видов суверенитета:

1) государственный суверенитет – верховенство государственной власти на всей территории страны и ее независимость во внешней сфере, т.е. полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории, исключая всякую иностранную власть, а также неподчинение государства властям иностранных государств в сфере международного общения, кроме случаев явно выраженного и добровольного согласия со стороны государства на ограничение своего суверенитета (см. комментарий к ст. 4 Конституции);

2) национальный суверенитет – полновластие нации, ее политическая свобода, обладание реальной возможностью определять характер своей национальной жизни, включая, прежде всего, способность политически самоопределяться вплоть до отделения и образования самостоятельного государства. В рамках суверенитета, о котором и идет речь в комментируемой статье, реализация национального суверенитета невозможна, поскольку носителем суверенитета признается многонациональный народ Российской Федерации в целом, а не какая-либо нация или население, проживающее на территориях отдельных субъектов Федерации;

3) народный суверенитет – полновластие народа, т.е. обладание народом социально-экономическими и политическими средствами для реального участия в управлении делами общества и государства. Народный суверенитет, о котором и идет речь в комментируемой статье, является одним из основных принципов конституционного строя во всех демократических государствах.

Народный суверенитет первичен по отношению к государственному суверенитету, он является источником государственного суверенитета Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик, находящихся в составе Российской Федерации, не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа – носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, который конституировал суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в ее настоящем федеративном устройстве.

2. Чч. 2 и 3 комментируемой статьи раскрывают содержание народовластия в Российской Федерации, которое может осуществляться в двух основных формах:

- непосредственно, через референдум и свободные выборы;
- через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Референдум и свободные выборы признаются высшим непосредственным выражением власти народа, поэтому с учетом положений ч. 1 комментируемой статьи решения, принятые на референдуме, и результаты свободных выборов имеют высшую юридическую силу и обязательны для органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 84 Конституции порядок проведения референдумов Российской Федерации устанавливается федеральным конституционным законом.

Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на референдуме Российской Федерации, защита демократических принципов и норм права, определяющих право граждан на участие в референдуме. Референдум Российской Федерации не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции Российской Федерации, а также в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод.

Однако Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (п. 5 ст. 6) устанавливает определенные ограничения по содержанию вопросов, выносимых на референдум. На референдум не могут выноситься вопросы:

- об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;
- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
- отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Следует отметить, что подобные ограничения содержатся и в тексте Конституции. Так, например, согласно ч. 2 ст. 66 Конституции РФ устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. Хотя этот вопрос и не относится к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти (в этом случае он не мог бы быть вынесен на референдум на основании Закона о референдуме), вынесение его на референдум противоречило бы указанной норме Конституции.

Выборы в Российской Федерации помимо конституционных норм регулируются принятыми на их основе федеральными законами, в частности, «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и др.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления формируются как непосредственно путем выборов, так и опосредованно (на основании решений, принятых теми или иными избранными представителями власти), однако в любом случае органы государственной власти и органы местного самоуправления имеют единый источник своих властных полномочий: суверенную волю многонационального народа России.

**3.** Поскольку носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Ч. 4 комментируемой статьи предусматривает, что захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

Ответственность за действия, направленные на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Российской Федерации, а равно направленные на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, установлена статьями 278 и 279 Уголовного кодекса РФ.



## 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

---

Статья 4 определяет пространственные пределы действия суверенитета Российской Федерации и устанавливает верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации.

Суверенитет как важнейшее свойство государственной власти представляет собой качественный признак государства, характеризующий его политико-правовую сущность.

В отличие от народного суверенитета (см. ст. 3 Конституции и комментарий к ней) в данном случае имеется в виду государственный суверенитет – верховенство государственной власти на всей территории страны и ее независимость во внешней сфере, т.е. полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории, исключающая всякую иностранную власть, а также неподчинение государстве властям иностранных государств в сфере международного общения, кроме случаев явно выраженного и добровольного согласия со стороны государства на ограничение своего суверенитета (к таким случаям относится определенное ограничение государственного суверенитета общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами). В принципе, суверенитет государства всегда является полным и исключительным.

Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, которая, согласно ст. 67 Конституции включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Также 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.

Верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации подразумевает, что все нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном и региональном уровнях, должны соответствовать Конституции и федеральным законам (а также, хотя это и не нашло отражения в тексте комментируемой статьи, федеральным конституционным законам). Акты Президента, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, а также акты регионального законодательства, не соответствующие Конституции или федеральным законам, применяться не должны и подлежат отмене.

Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

Одним из основных элементов суверенитета является целостность и неприкосновенность территории государства. Соответственно, ч. 3 комментируемой статьи устанавливает право (и обязанность) Российской Федерации обеспечивать целостность и неприкосновенность своей территории. Целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации обеспечивается не только армией и иными структурами, деятельность которых в той или иной степени направлена непосредственно на обеспечение суверенитета РФ (например, Министерством иностранных дел), но и единством системы государственной власти, отсутствием у субъектов Российской Федерации права выхода из состава Федерации или иного изменения своего статуса без согласия Российской Федерации, единством экономического пространства, недопустимостью установления таможенных границ, ограничений перемещения товаров, услуг и финансовых средств и другими мерами.

 **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**

Статья 5 Конституции определяет наиболее общую форму государственного устройства РФ и формулирует основные принципы федеративного устройства.

1. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности. Данному принципу в значительной степени подчинены и остальные принципы, закрепленные в комментируемой статье. Несмотря на то, что каждый субъект Российской Федерации имеет свою конституцию (устав) и законодательство, принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (см. ст. 4 Конституции и комментарий к ней) подразумевает, что все нормативные правовые акты, принимаемые на региональном уровне, в том числе конституции и уставы субъектов РФ должны соответствовать Конституции и федеральным законам (федеральным конституционным законам). Акты регионального законодательства, не соответствующие Конституции РФ или федеральным законам, применяться не должны и подлежат отмене. Более того, субъекты федерации могут принимать нормативные правовые акты только по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к предметам их ведения и к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Однако в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации по вопросам, отнесенным Конституцией к предметам ведения субъектов РФ, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

В соответствии с п. 3.5 Определения Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 №250-О приоритет положений Конституции Российской Федерации имеет место при определении как статуса субъекта Российской Федерации, так и предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов. Следовательно, содержащееся в статье 11 (часть 3) Конституции Российской Федерации положение о том, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, предполагает, что все указанные договоры должны соответствовать Конституции Российской Федерации, а потому любое допущавшееся ими ограничение либо разделение суверенитета Российской Федерации исключается.



2. Согласно пп. 3.2-3.4 названного Определения Конституционного Суда РФ по смыслу статей 3, 4, 5, 11, 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации, наделение республики всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также признание высшей юридической силы конституции республики по вопросам ее ведения как субъекта Российской Федерации не означает, что республика тем самым признается суверенным государством, поскольку и то и другое проистекает не из суверенного волеизъявления республик, выраженного в их конституциях либо договоре, а из Конституции Российской Федерации как высшего нормативно-правового акта суверенной власти всего многонационального народа России.

Конституция Российской Федерации, определяя в статье 5 (части 1 и 4) статус перечисленных в статье 65 (часть 1) республик как субъектов Российской Федерации, исходит из относящегося к основам конституционного строя Российской Федерации (а значит, и к основам конституционного строя республик) принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации, в том числе в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Признание же за республиками суверенитета – при том, что все другие субъекты Российской Федерации им не обладают, – нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством.

Следовательно, использование в ч. 2 комментируемой статьи понятия «республика (государство)» применительно к установленному ею федеративному устройству не означает – в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 года – признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера.

Только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором. Кроме того, территориальные границы республики, как и всех других субъектов Российской Федерации, являются не государственными, а административными. О государственной целостности – см. комментарий к ст. 4 Конституции.

Именно в силу Конституции Российской Федерации республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства и наделить себя соответствующими свойствами не могут; сохранение в конституциях положения о республике как суверенном государстве – даже с оговоркой, что ее суверенитет выражается в обладании всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения – противоречит Конституции Российской Федерации.

3. Единство системы государственной власти выражается в наличии единой системы органов, составляющих в своей совокупности высшую государственную власть. В отличие от принципа *единства государственной власти*, подразумевающего существование органов государственной власти с разделением лишь властно-управленческих функций, но не властей, *единство системы государственной власти* имеет место лишь при наличии собственной системы органов государственной власти, взаимосвязанной, но не взаимоподчиненной.

При единстве государственной власти предполагается также наличие одного высшего органа государственной власти, которому подконтрольны и подотчетны все другие органы власти без исключения. Также принцип единства государственной власти не признает разделения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Единство системы государственной власти основано на принципе разделения властей (законодательной, исполнительной и судебной), а также на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Так, например, Конституция Российской Федерации устанавливает единую судебную систему и не предполагает в качестве самостоятельных судебные системы субъектов Российской Федерации. К судам субъектов Российской Федерации федеральным конституционным законом отнесены лишь их конституционные (уставные) суды и мировые суды. Исходя из этого, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 7 июня 2000 года сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой регулирование образования и деятельности федеральных судов не может осуществляться нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, поскольку это нарушает принцип верховенства Конституции Российской Федерации и является вторжением в полномочия Российской Федерации по предметам ее ведения, т.е. не согласуется со статьями 4 (часть 2), 71 (пункты «г», «о») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

4. Во взаимоотношениях между собой и с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны. Однако это не означает, что они наделены и равной компетенцией. Помимо деления субъектов РФ на виды, их неоднородности это обусловлено в том числе и тем, что компетенция субъектов Федерации может определяться договорами о разграничении полномочий, предусмотренными Федеральным законом от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти субъекты Федерации абсолютно равноправны.

Принцип равноправия народов в Российской Федерации гарантируется, с одной стороны, признанием человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2 Конституции), равенством прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, а также других обстоятельств (ст. 19 Конституции), и, с другой стороны, правом каждого определять и указывать свою национальную принадлежность (ст. 26 Конституции).

Право на самоопределение народов (наций) – в науке конституционного права – право народов (наций) самостоятельно определять форму своего государственного существования, будь то в составе другого государства или в виде отдельного государства. Право на самоопределение народов в рамках существующего многонационального государства подразумевается иногда (с рядом существенных ограничений) конституциями ряда федеративных государств (в частности, Конституцией РФ). Право народов на полное самоопределение (т.е. вплоть до выхода из состава существующего государства) с момента прекращения существования СССР не встречается ни в одной конституции мира (хотя провозглашено в одностороннем порядке в конституциях некоторых республик в составе РФ, например, в Конституции Тувы 1993 г.). Право народов на полное самоопределение, предусмотренное конституциями СССР, послужило той миной замедленного действия, которая привела к распаду единого государства в 1991 г.

Право народов на самоопределение, о котором говорится в ч. 3 комментируемой статьи, не является абсолютным. Оно также ограничено принципом государственной целостности Российской Федерации.

Согласно Декларации «О принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН», принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 ноября 1970 г., формами самоопределения являются создание суверенного независимого государства; свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним; установление любого другого политического статуса.

Однако при реализации права народа на самоопределение «ничто не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расширению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи. Каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства или страны».

Аналогичные положения содержатся и в ряде других международно-правовых актов (в частности, в Хельсинкском Заключительном акте 1975 г.).



## 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

---

Статья 6 Конституции устанавливает наиболее общие правила относительно гражданства Российской Федерации.

Гражданство представляет собой устойчивую правовую связь человека с определенным государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Связь эта двусторонняя. С одной стороны, государство гарантирует своим гражданам определенные права и свободы, защищает их самих и их собственность от насилия и произвола. Своим гражданам, находящимся за рубежом, государство оказывает покровительство. Но есть и другая сторона: граждане должны соблюдать законы государства, выполнять установленные им обязанности, своим трудом содействовать укреплению государства, оберегать его авторитет, в случае необходимости защищать. Совокупность этих прав и обязанностей составляет политико-правовой статус гражданина, отличающий его от иностранных граждан и лиц без гражданства. Приобретение гражданства происходит, как правило, по рождению (на основе «права крови», т.е. национальной принадлежности родителей, как в Дании, Афганистане, или «права почвы» – месту рождения, как в США, Аргентине), а также в порядке натурализации, т.е. приема в гражданство на основании личного прошения или в силу особых заслуг той или иной личности перед государством. Гражданство может быть приобретено следующими способами: по рождению (филиация); путем признания гражданства; в порядке регистрации; вступлением (приемом) в гражданство (натурализация); в порядке выбора гражданства (оптация); восстановлением в гражданстве в порядке регистрации и иными способами. В монархических странах термину «гражданство» соответствует, как правило, термин «подданство». В РФ, как и во многих других федерациях, помимо общегосударственного (федерального) гражданства, существует гражданство субъектов федерации (республик в составе РФ). Единое союзное гражданство означает, что каждый гражданин республики – субъекта Российской Федерации – является гражданином России. На всей территории страны граждане РФ пользуются равными правами. Находясь за рубежом, граждане РФ сохраняют не только права, но и обязанности перед государством. Вступление российского гражданина в брак с иностранным гражданином не влечет изменения российского гражданства. В зависимости от того, имеет человек гражданство данного государства или нет, находится объем его прав, свобод и обязанностей. В Эстонии и Латвии, например, где грубо нарушаются права русскоязычного населения, «неграждане» обладают минимальными гражданскими правами (на мелкую собственность, на отдых и т.д.), но не имеют политических прав (на участие в управлении государством, на создание партий и других общественных организаций и т.д.).

Ч. 1 комментируемой статьи закрепляет порядок, согласно которому гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом. Вопросы гражданства в РФ регулируются Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г., который подробно регламентирует условия приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации; гражданство детей; перечень государственных органов, ведающих

делами о гражданстве Российской Федерации; порядок обжалования решений по вопросам гражданства и иные вопросы гражданства.

Согласно ст. 11 названного закона гражданство Российской Федерации приобретает:

- а) по рождению;
- б) в результате приема в гражданство Российской Федерации;
- в) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;
- г) по иным основаниям, предусмотренным названным законом или международным договором Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 комментируемой статьи российское гражданство является единым и равным независимо от оснований приобретения. Это означает, что граждане пользуются равными правами и свободами и несут равные обязанности независимо от того, имеют ли они гражданство по рождению или приобрели его по иным основаниям.

При этом гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 1 ст. 62 Конституции).

Ч. 2 комментируемой статьи закрепляет важнейший принцип правового положения гражданина Российской Федерации: только гражданин РФ обладает на территории России всей полнотой прав и свобод, которые предусмотрены Конституцией Российской Федерации. Так, например, только граждане могут избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, только граждане имеют доступ к государственной службе, право участвовать в отправлении правосудия и др. При этом существует также и ряд специфических обязанностей, которые возлагаются только на граждан РФ, например, защита Отечества является долгом и обязанностью только гражданина Российской Федерации.

Одним из важнейших принципов российского гражданства является установленный ч. 3 комментируемой статьи запрет на лишение гражданина Российской Федерации его гражданства или права изменить его. Подобное положение воспринято Конституцией РФ из ст. 15 Всеобщей декларации прав человека: «Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство».

Основания прекращения гражданства Российской Федерации установлены ст. 18 Закона о гражданстве. Гражданство Российской Федерации прекращается:

- а) вследствие выхода из гражданства Российской Федерации;
- б) по иным основаниям, предусмотренным названным законом или международным договором Российской Федерации.

Право изменить гражданство может быть реализовано путем выхода из российского гражданства или выбора иного гражданства (оптации) при изменении Государственной границы Российской Федерации.

Существует единственный (за исключением смерти гражданина) случай, когда возможно прекращение российского гражданства помимо его воли: при отмене решения о приобретении гражданства Российской Федерации. Это происходит, если будет установлено, что данное решение принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке (ст. 22 Закона о гражданстве).

Также гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами (ст. 62 Конституции).

Согласно п. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. №12-П в сфере любых правоотношений, в том числе связанных с гражданством, личность выступает не как объект государственной деятельности, а как полноправный субъект, что обязывает государство обеспечивать уважение достоинства личности (часть 1 статья 21 Конституции) при реализации права на гражданство. Произвольное, без учета волеизъявления гражданина лишение или даже временное прекращение законно приобретенного гражданства, нарушая статью 6 Конституции,

ции, умаляет достоинство личности, что в соответствии со статьями 18, 21 (часть 1) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации является недопустимым как при издании, так и при применении законов.

## 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

---

Термин «социальное государство» представляет собой характеристику конституционно-правового статуса государства, принцип, предполагающий закрепление в конституции гарантий экономических и социальных прав и свобод человека и гражданина и соответствующих обязанностей государства. Данная характеристика означает, что государство служит обществу и стремится исключить или свести к минимуму неоправданные социальные различия. Впервые социальный характер государства был провозглашен в Основном Законе ФРГ 1949 г.

Статья 7 Конституции является, по большому счету, декларативной. Она провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, отражая, скорее, пожелания авторов текста Конституции, чем существующее положение вещей. Как может называться социальным государство, более половины населения которого находится за чертой бедности или балансирует около этой черты?

Вообще говоря, ст. 25 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 217А (III) от 10 декабря 1948 г.) также носит декларативный характер: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам. Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой».

Аналогичные нормы содержатся также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. (ст. ст. 10, 11).

В развитие комментируемых конституционных норм принято большое количество актов федерального и регионального законодательства. В качестве примера можно привести федеральные законы от 15.12.2001 №166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»; от 17.12.2001 №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»; от 24.11.1995 №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; от 02.08.1995 №122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» и др.

## 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

---

Статья 8 Конституции устанавливает наиболее общие правила относительно экономической деятельности в Российской Федерации.

Комментируемые конституционные нормы получили развитие в большом количестве нормативно-правовых актов, центральное место среди которых занимает Гражданский кодекс Российской Федерации.

Единство экономического пространства обеспечивается свободным перемещением товаров, услуг и финансовых средств, отсутствием внутрисубъектных барьеров и ограничений их оборота. Свобода экономической деятельности выражается в праве каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34 Конституции). Однако не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Поэтому важнейшую роль в регулировании экономической деятельности играет Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», а также Федеральный закон от 17 августа 1995 г. №147-ФЗ «О естественных монополиях».

Согласно п. 3 ст. 1 ГК РФ товары, услуги и финансовые средства свободно перемещаются на всей территории Российской Федерации. 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.

Помимо единства экономического пространства и свободы экономической деятельности комментируемая статья устанавливает равноправие форм собственности. Согласно ст. 212 ГК РФ имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество, владения, пользования и распоряжения им в зависимости от того, находится имущество в собственности гражданина или юридического лица, в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, могут устанавливаться лишь законом.

Законом также определяются виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности. Права всех собственников защищаются равным образом.



## 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

---

Статья 9 признает землю и другие природные ресурсы основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, то есть не всего «многонационального народа», о котором говорится в преамбуле Конституции, а именно народов, проживающих на соответствующей территории. Соответственно, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции).

Важнейшей гарантией реализации субъектами экономической деятельности их прав, предоставленных ст. 8 Конституции, является ч. 2 комментируемой статьи, закрепляющая многообразие форм собственности на землю и другие природные ресурсы (о формах собственности – см. комментарий к ст. 8 Конституции).

Участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами.

Помимо земли природные ресурсы включают в себя атмосферный воздух, водные, лесные ресурсы, полезные ископаемые и пр.

Их использование подробно регламентируется законодательством. Среди наиболее важных нормативно-правовых актов, касающихся охраны и использования природных ресурсов следует выделить Федеральный закон от 4 мая 1999 года №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», Водный и Лесной кодексы РФ, Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года №2395-1 «О недрах», Федеральные законы от 24 апреля 1995 года №96-ФЗ «О животном мире», от 20 декабря 2004 года №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 30 ноября 1995 года №187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 10.01.2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и мн. др.

Необходимо иметь в виду, что земля и другие природные ресурсы обладают ограниченной оборотоспособностью.



## СТАТЬЯ 10

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

### КОММЕНТАРИЙ

---

Статья 10 Конституции закрепляет принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Принцип разделения властей является одним из признаков правового государства.

Законодательная власть представляет собой совокупность полномочий по принятию законов, а также государственные органы, осуществляющие эти полномочия. В России этим правом принятия законов обладает Федеральное Собрание Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации.

Исполнительная власть организует практическое выполнение законов и иных правовых актов: она осуществляет исполнительную и распорядительную деятельность, которая носит подзаконный характер.

Судебная власть – это органы государственной власти, которые имеют полномочия по рассмотрению и разрешению уголовных, гражданских, и административных дел, а также соответствия конституции нормативно-правовых актов, разрешению споров о компетенции между федеральными органами государственной власти, толкованию Конституции.

В соответствии со ст. 11 Конституции государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Таким образом, на уровне субъектов федерации разделение властей осуществляется только на законодательную и исполнительную. Судебная власть находится в исключительном ведении Российской Федерации, она изначально отделена от законодательной и исполнительной власти субъектов федерации. Установление же общих принципов организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации отнесено Конституцией (п. «н» ч. 1 ст. 72) к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Следует отметить, что принцип разделения властей не исключает наличия в системе управления государством органов, которые прямо не могут быть отнесены ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной ветвям власти. В качестве

примера можно привести Прокуратуру Российской Федерации, которая представляет собой единую федеральную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и законов, действующих на территории России. Вместе с тем прокуратуры в соответствии с законом являются представителями государственной власти.

## 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

---

Статья 11 устанавливает исчерпывающий перечень органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации и наиболее общий порядок разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

Согласно ст. 10 Конституции государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Ч. 1 комментируемой статьи конкретизирует эти понятия применительно к федеральному уровню государственной власти. Следует отметить, что хотя Президент Российской Федерации и отнесен к органам государственной власти, формально он не относится ни к одной из ее ветвей. Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. 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 (ст. 80 Конституции). Таким образом, теоретически Президент Российской Федерации является не четвертой ветвью власти, а некоей надвластной структурой, одной из важнейших функций которой является обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия трех ветвей власти.

Установление общих принципов организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции).

При этом согласно ст. 77 Конституции 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.

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.

Во взаимоотношениях между собой и с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны. Однако это не озна-



чает, что они наделены и равной компетенцией. Помимо деления субъектов РФ на виды, их неоднородности это обусловлено в том числе и тем, что компетенция субъектов Федерации может определяться договорами о разграничении полномочий, предусмотренными Федеральным законом от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется как Конституцией (см. ст. ст. 71 и 72 и комментарии к ним), так и Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Помимо Федеративного договора (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (Москва, 31 марта 1992 г.)), который в целом воспринят действующей Конституцией и действует в части, ей не противоречащей, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации могут заключаться также иные договоры, которые, однако, лишь вправе конкретизировать предметы совместного ведения с учетом экономических, географических и иных особенностей субъектов Российской Федерации.

Принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий установлены ст. 26.7 Федерального закона от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий.

Ст. 26.8 названного закона предусматривает, что федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации.

В соответствии с п. 3.5 Определения Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 №250-О приоритет положений Конституции Российской Федерации имеет место при определении как статуса субъекта Российской Федерации, так и предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов. Следовательно, содержащееся в статье 11 (часть 3) Конституции Российской Федерации положение о том, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, предполагает, что все указанные договоры должны соответствовать Конституции Российской Федерации, а потому любое допущенное ими ограничение либо разделение суверенитета Российской Федерации исключается.