

## Раздел III

# КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

### 3.1. Понятие и сущность Конституции

Слово конституция происходит от лат. *constitutio* — установление, устройство. Сущность конституции выражается в трех аспектах. Во-первых, она является своеобразным договором (документом) между народом и обществом, властями и государством. Во-вторых, она закрепляет баланс основных социальных интересов, представленных в обществе на основе социального плюрализма. В-третьих, конституция ориентирована на результаты политического компромисса. Такая роль конституции в обществе и государстве объясняется тем, что власть утверждает такие формы правления, которые позволяют ей успешно выполнять свои функции и обеспечить реализацию принципов социальной справедливости (разд. 2. п. 2.4).

По форме конституция является юридическим документом, по содержанию — основой всего остального законодательства страны.

Первые конституционные акты были приняты в конце XVIII в. в США, Франции, Польше, где были сформулированы демократические принципы.

Известно несколько способов принятия конституции: конституционным собранием, конвентом (США), учредительным собранием (Италия, Индия), путем референдума (Франция, Греция, Испания).

Конституция Российской Федерации — нормативно-правовой акт, регулирующий важнейшие сферы общественных отношений, принимаемый на всенародном референдуме многонациональным народом и выражающий его волю.

### 3.2. Конституционные модели

Изучение литературных и нормативных источников позволяет выделить следующие конституционные модели.

1. **Либеральная конституционная модель** характеризуется ограниченностью предмета конституционного регулирования, который практически сводится лишь к политическим и гражданским (в смысле прав личности) отношениям. Его объектами являются организация государственной власти и правовой статус личности, ограниченный гражданскими и политическими правами и свободами. Экономические и социальные отношения остаются вне рамок конституционного регулирования, если не считать отношений собственности и отношений, связанных с финансовой системой государства. Согласно этой концепции, основные права — это естественные права человека, которые принадлежат ему от рождения, а не созданы государством. Их осуществление полностью зависит от воли человека и не требует каких-либо позитивных действий со стороны государства, на которое конституция возлагает лишь одно обязательство — не вторгаться в сферу индивидуальной свободы гражданина — и одну обязанность — защищать его права.

2. **Этатисткая конституционная модель** представляет собой другую крайность: она характеризуется чрезмерным расширением предмета конституционного регулирования. Социальное содержание конституции составляют общественные от-

ношения, определяющие все системы, подсистемы и элементы общества, образующие его политическую, экономическую, социальную, идеологическую (духовно-культурную) структуры.

Эта модель возникла в России с принятием Конституции РСФСР 1918 г., а после Второй мировой войны утвердилась в других социалистических странах и ряде развивающихся стран социалистической ориентации. В ее основе лежит концепция государства как главного орудия строительства нового общества, что предопределяет тотальное государственное вмешательство во все общественные отношения, исключаящее саму возможность существования таких отношений, которые не организуются, не регулируются и не контролируются непосредственно государством.

**3. Либерально-эгатистская конституционная модель.** Во-первых, в отличие от либеральной модели, предмет конституционного регулирования расширен за счет включения общественных отношений, определяющих основы организации общества, а также новых отношений между личностью и государством (предоставление последним ряда социальных благ в форме экономических, социальных и культурных прав, реализация которых невозможна без содействия государства). Во-вторых, в отличие от эгатистской модели, расширение предмета конституционного регулирования осуществляется в оптимальных пределах, обеспечивающих нормальное функционирование механизма саморегулирования гражданского общества и исключаящих возможность чрезмерного вмешательства в него государства (разд. 1, пп. 1.1, 1.7).

В целом, либерально-эгатистская модель разрабатывается в странах развитой демократии, куда относится Российская Федерация, которая приняла Конституцию 1993 г. Аналогичное положение существует во всех конституциях, принятых на рубеже 80–90-х гг.

В целях оптимизации федеративных отношений в настоящее время разрабатывается концептуальная модель нового российского федерализма (разд. 5, п. 5.3, разд. 6, п. 6.1.6).

### **3.3. Классификация конституций**

В теории конституционного права классификация конституций проводится:

1. В зависимости от способа объективирования государственной воли:

а) писаные конституции (принимаемый и изменяемый в особом порядке в виде единого документа основной закон государства, обладающий высшей юридической силой);

б) неписаные конституции (основной закон в государстве отсутствует, а его роль выполняют несколько актов, содержащих нормы конституционного характера, судебных прецедентов и правовых обычаев, например, в Великобритании, Новой Зеландии).

2. По порядку установления:

а) октроированные конституции (дарованные монархом);

б) неоктроированные конституции (принятые высшим законодательным органом власти, учредительным собранием или референдумом);

в) смешанные (частично писанные, включают парламентские законы и судебные решения, являющиеся обязательными прецедентами, частично же состоят из обычаев и доктринальных толкований).

3. По порядку изменения и дополнения:

а) гибкие конституции (конституция изменяется и дополняется в том же порядке, что и текущее законодательство; гибкими являются все неписанные конституции);

б) жесткие конституции (изменение и дополнение конституции происходит в более сложном порядке);

в) смешанные конституции (части конституции изменяются в различном порядке).

4. По форме правления:

а) монархические конституции (например, конституции Бельгии, Испании, Швеции, Японии и др.);

б) республиканские конституции (например, конституции Италии, Китая, США, Франции, ФРГ, России и т. д.).

5. По формам закрепляемого государственного устройства:

а) федеральные конституции (закрепляют принципиальные основы образования федеративного государства; цели объединения субъектов в единый государственный союз, государственно-правовой статус целого и частей (федерации и ее субъектов), разграничение компетенции между ними; регулируют систему, структуру и порядок формирования органов законодательной, исполнительной и судебной властей федерации, определяют их компетенцию, механизм конституционной ответственности, например, конституции США, ФРГ, Индии, России);

б) унитарные конституции (например, конституции Италии, Испании, Китая, Франции, республик в составе России).

6. По политическому режиму:

а) демократические конституции (декларируют и гарантируют обеспечение прав человека и гражданина);

б) авторитарные конституции (ограничивают определенные права, прежде всего политические и гражданские);

в) тоталитарные конституции (утверждают одну идеологию в качестве государственной и общеобязательной, а единственную партию — в качестве руководящей и направляющей силы общества).

7. В зависимости от времени действия:

а) постоянные конституции (неограниченный срок действия);

б) временные конституции (принятые на определенный срок, например Конституция Таиланда 1959 г., Конституция ЮАР 1994 г., принятая на 5 лет).

8. В зависимости от соответствия или несоответствия фактическим общественным отношениям:

а) фиктивные конституции (не выражают общественные отношения, которые функционируют в стране, оторваны от действительности и сугубо формальны);

б) действительные конституции (являются адекватным выражением и воплощением фактических общественных отношений; служат правовым критерием социальной природы политической власти и государства, способа их организации и деятельности на соответствующей территории, фактического статуса человека и гражданина).

Следует подчеркнуть, что юридическая конституция определяется социально-экономическими и общественно-политическими процессами на различных этапах раз-

вития общества и государства, а фактическая конституция (материальная конституция) соответствует содержанию юридической конституции.

### **3.4. Структура конституции**

Структура конституции определяется: 1) избранной каждой страной формой правления; 2) политическим режимом; 3) территориальным устройством; 4) историческими условиями принятия конституции; 5) ее формой. Структура включает: 1) преамбулу (введение); 2) основную часть; 3) заключительные положения; 4) переходные положения; 5) приложения.

**Преамбула**, имеющаяся в большинстве конституций, обычно содержит краткую характеристику целей и исторических условий принятия конституции. Положения преамбулы имеют важное политическое, идеологическое значение, выступая в качестве своеобразных ориентиров, способствующих пониманию и применению основных положений конституции.

**Основная часть** конституции состоит обычно из общей части (общих принципов, основ конституционного строя и др.); глав о правах, свободах и обязанностях граждан; о системе и статусе органов государственной власти и их взаимоотношениях; об органах местного самоуправления; о территориальном устройстве, а в федерациях — о правах федерации и ее субъектов; о государственной символике; о порядке изменения конституции.

Во вступительной главе закрепляются принципиальные основы конституционного строя: народовластие, суверенитет, признание прав и свобод высшей ценностью, права национальных меньшинств и т. п.

Во многих конституциях нового поколения на первое место вынесена глава о правах и свободах человека и гражданина (Италия, Германия, Россия). Место этой главы свидетельствует о том значении, которое придается проблеме прав и свобод в данной стране.

Расположение норм конституции об органах государственной власти зависит, как правило, от избранной данной страной формы правления. В монархиях на первое место выносятся глава о монархе. Так, в Конституции Японии глава «Император» является самой первой. Затем размещаются главы о парламенте, правительстве, судебных органах. В парламентарных республиках сначала идет глава о парламенте, затем — о главе государства и правительстве (Италия, Германия). В президентских республиках и в смешанных моделях правления на первом месте — глава о президенте (Российская Федерация, Франция). Нормы о статусе государственных органов в конституциях демократических стран формулируются в соответствии с принципом разделения властей, но, разумеется, с учетом специфики формы правления и особенностей территориального устройства.

Переходные и заключительные положения сформулированы обычно не в виде статей, а сплошным текстом, и в них содержатся чаще всего нормы о сроках вступления отдельных статей конституции в силу, порядок замены некоторых конституционных институтов новыми.

**Структурной особенностью** Конституции Российской Федерации 1993 г. является отсутствие специальных разделов «Общественное устройство», «Государственное устройство» (как было прежде). Их элементы включены в гл. 1 разд. 1 под названием

«Основы Конституционного строя». Здесь же предусмотрены экономическая, политическая, социальная, правовая системы в рамках демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления.

Особенность структуры Конституции РФ заключается еще и в определении: равноправия субъектов Федерации; многообразия форм собственности; социально-правовой экономики; принципа разделения властей и взаимной ответственности государства и граждан; гарантий прав и свобод человека и гражданина; политического плюрализма; предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации; народовластия и свободы экономической деятельности.

### **Основные черты конституции**

*Основополагающий (учредительный) характер* конституции заключается в том, что она регулирует властеотношения.

Конституция должна в рамках минимального объема и количества норм закрепить самое главное в устройстве общества и государства. Детальная регламентация общественных отношений производится в других нормативно-правовых актах, которые должны следовать букве и духу конституции.

*Народность* конституции состоит в том, что она должна выражать интересы народа, а именно закреплять общественные отношения, которые являются результатом деятельности людей и народа в целом, создаваться и приниматься народом через его представителей либо непосредственно.

*Реальность* конституции означает, что данный документ должен отражать фактическую ситуацию в обществе. В противном случае конституция будет фиктивным документом, не имеющим авторитета в народе и, следовательно, не будет соблюдаться.

*Стабильность* конституции выражается в специальном порядке принятия и изменения конституционных норм. Она должна обеспечивать незыблемость существующего порядка. Однако если соответствующие изменения не будут внесены, конституция «отстанет» от общественного развития и потеряет свою ценность. Следовательно, необходимо находить баланс между стабильностью конституции и необходимостью ее периодического обновления<sup>103</sup>.

### **Основные свойства Конституции РФ:**

- 1) обладает высшей юридической силой;
- 2) носит учредительный основополагающий, всеохватывающий характер (разд. 2, п. 2.1);
- 3) имеет особый порядок принятия, внесения конституционных поправок и пересмотра текста;
- 4) имеет прямое (непосредственное) действие на всей территории Российской Федерации;
- 5) является основным источником права и базой для текущего законодательства;
- 6) имеет верховенство на всей территории Российской Федерации (разд. 2, п. 2.12);

<sup>103</sup> Конституционное право России (конспект лекций). — М., 1999. — С. 11.

7) охрана Конституции осуществляется Президентом Российской Федерации, как гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ); Конституционным Судом Российской Федерации (ст. 125 Конституции РФ); Федеральным Судом и судами субъектов Российской Федерации (ст. 46, гл. 7 Конституции РФ);

8) признает высшей ценностью человека, его права и свободы;

9) воплощает общие принципы и нормы международного права.

### **3.5. Концепция конституционализма**

Термин «конституционализм» употребляется в конституционном законодательстве и в международных отношениях. Особенно активно обсуждаются его проблемы в европейском праве. При этом выделяются так называемые первичные права, отраженные в учредительных договорах, например, об образовании европейских сообществ и Европейского Союза, и европейская конституция как консолидированный акт.

По мнению С. А. Авакьяна, конституционализм характеризуется: 1) конституционными идеями; 2) наличием соответствующего нормативно-правового фундамента; 3) достижением определенного фактического режима; 4) системой защиты конституционного строя и конституции<sup>104</sup>. В этом смысле конституционализм — это политическая система, опирающаяся на конституцию, конституционные методы правления. Это также учение о конституции как основном инструменте политической власти.

Таким образом, конституционализм представляет собой систему идей и взглядов, логических представлений о развитии государства и общества на демократической основе. Практическая сторона конституционализма выражается в воплощении идей демократического конституционного государства. Правовой аспект конституционализма выражается в закреплении политико-правовых идей в конституциях и нормативно-правовых актах отдельных отраслей права<sup>105</sup>.

### **3.6. Элементы современного конституционализма**

Исходя из вышеизложенного составными элементами современного конституционализма следует признать: 1) необходимость для государства конституции как основного закона, разработанного и принятого демократическим путем (учредительным собранием, референдумом и др.); 2) роль конституции как юридического, политического и идеологического документа (с соответствующей весомостью каждого из трех этих качеств); 3) стабильность принципиальных положений конституции и одновременно изменчивость остальных в соответствии с требованиями жизни; 4) высшую юридическую силу конституции как основного закона и связанную с этим необходимость существования специализированных органов конституционного контроля; 5) демократическую организацию общества и государства, основанную на признании экономического, политического и идеологического плюрализма; 6) ценность права и правового государства (разделение властей, независимый суд, местное самоуправление и др.); 7) признание принципа равноправия, свобод, прав и обязанностей личности (человека и гражданина), коллектива, государства и общества и их взаимную ответственность;

<sup>104</sup> Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — 2-е изд. — М., 2000. — С. 230.

<sup>105</sup> Маликов М. К. Проблемы российского конституционализма. — Уфа, 1996. — С. 12–13.

8) социально ориентированную экономику, при которой частная собственность и предпринимательская деятельность выполняют социальную функцию в обществе; 9) состязательность, которая повышает активность всех слагаемых общества и каждого человека (конкурентность, политическая деятельность различных объединений в целях завоевания голосов избирателей на выборах и др., состязание идеологий за влияние на умы людей и т. п.); 10) социальную солидарность и социальную ответственность различных слоев населения ради достижения общенародных целей; 11) определенную степень регулирующей роли современного государства при сохранении естественного саморегулирования общества.

### **3.7. Способы конституционализации в России**

Существуют два основных способа конституционализации, каждый из которых отражает уровни и содержание конституционных норм и принципов.

Первый способ — нормативно-законодательная конституционализация. Данный способ конституционализации заключается в возведении правовой нормы в ранг конституционной по блочной системе.

Например, в 90-х гг. при разработке конституционного законодательства Республики Башкортостан исходили из данной системы. В частности, к конституционным основам относили Конституцию Российской Федерации, Конституцию Республики Башкортостан, Декларацию о государственном суверенитете, различные законы в сферах общественного и государственного устройства, Федеративный договор, международные стандарты.

Тогда авторы проекта Конституции разделяли мнение о том, что до избрания Президента Республики Башкортостан не следовало бы принимать Основной Закон, поскольку не было еще окончательной модели законодательной и исполнительной власти. Более того, не была разработана концепция формирования общественного, соответственно государственного, устройства с учетом Приложения к Федеративному договору 1992 г.

По их мнению, в 1992 г. принятие новой Конституции Республики Башкортостан явилось бы преждевременным актом, потому что шел активный законодательный процесс разработки конституционного законодательства Башкортостана в статусе союзной республики.

Свои соображения они объясняли и тем, что предложенная ранее система конституционного законодательства Республики Башкортостан базировалась не на позитивных началах.

Дело в том, что Декларация о государственном суверенитете БАСССР от 11 октября 1990 г. неудачно повторяет Соглашение центральной Советской власти с Башкирским правительством от 20 марта 1919 г. «О Советской Автономной Башкирии» и Декрета Всероссийского Центрального Комитета (ВЦИК) и Совета Народных Комиссаров (СНК) от 20 мая 1920 г. «О государственном устройстве Автономной Советской Башкирской Республики», согласно которым не признавались некоторые виды суверенитета Башкирии. Государственное строительство осложнялось еще и тем, что проект Конституции Башкирии 1925 г. не был принят, и Башкирия жила в рамках Конституции РСФСР. Нет оснований утверждать, что Конституция Башкирии 1937 г. установила государственный строй. Фактически республика осталась на тех же позициях

отрицания государственного суверенитета Башкирии, так как Конституция Республики была утверждена Президиумом Верховного Совета РСФСР только в 1948 г.

Наконец, признавая приоритетность Конституции Российской Федерации, они также считали необходимым принятие новой Конституции Республики Башкортостан до принятия Российской Конституции. Тем более что еще в законах СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных республик» от 10 апреля 1990 г., «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 г., «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» от 3 апреля 1990 г. устанавливались республиканские полномочия на решение экономических и социальных вопросов. Такое положение предусматривалось и в Федеративном договоре. При этом указали на важность Приложения к Договору, так как было неизвестно, как будут реализованы взаимоотношения России и Башкортостана по десяти направлениям.

Второй способ конституционализации — это нормативно-интерпретационный. Он выражается в реализации норм и принципов Конституции в отраслевом законодательстве на основе решений конституционных судов<sup>106</sup>. Например, Конституционный Суд Республики Башкортостан вполне обоснованно стал толковать понятие «государственный суверенитет» как обладание Республикой Башкортостан всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусмотренных ст. 5 (ч. 3), 73, 76 (ч. 4) Конституции Российской Федерации. Характерно, что, по мнению Конституционного Суда Республики Башкортостан, содержание термина «суверенитет Республики Башкортостан» в составе Российской Федерации в чч. 1 и 2 ст. 1, ч. 1 ст. 17, ч. 2 ст. 82, ч. 2 ст. 85, п. 1 ст. 86, ст. 143 Конституции Республики Башкортостан по смыслу не выходит за пределы компетенции (предметы ведения и полномочия) Республики Башкортостан, предусмотренной ст. 5 (ч. 3), 73, 76 (ч. 4) Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Республики Башкортостан свое решение обосновал тем, что в преамбуле Конституции Республики Башкортостан не содержится понятия суверенитета Республики Башкортостан. Положения чч. 1 и 2 ст. 1, ч. 1 ст. 17, ч. 2 ст. 82, ч. 2 ст. 85, п. 1 ст. 86, ст. 143 Конституции Республики Башкортостан, содержащие термин «суверенитет Республики Башкортостан» в составе Российской Федерации, по смыслу не выходят за пределы компетенции (предметы ведения и полномочия) Республики Башкортостан, предусмотренной ст. 5 (ч. 3), 73, 76 (ч. 4) Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда РБ от 28 декабря 2001 г.).

Необходимость применения блочной системы объяснялась и наличием пробелов в конституционном законодательстве Республики Башкортостан.

В силу того что нормативно-законодательная конституционализация не обеспечивает в полной мере гармоничную и непротиворечивую правовую систему (так как допускает появление не соответствующих друг другу различных по юридической силе правовых актов) в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании ст. 136 Конституции Российской Федерации», гово-

<sup>106</sup> О развитии основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации подробно см.: Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики. — М., 2002. — С. 165.



рится о недопустимости признания федеральных конституционных законов составной частью Конституции РФ, которые, являясь составной частью Конституции РФ, не всегда способны изменять содержание конституционных норм<sup>107</sup>.

Эти способы конституционализации реализуются Конституцией в силу того, что Конституция выступает юридической основой процесса конституционализации и обеспечивает интеграцию правовой системы на основе механизма согласования актов международного и национального права<sup>108</sup> (имплементация, модельные акты, единые стандарты).

### **3.8. Соотношение Конституции и отраслевых законодательств**

Соотношение Конституции и отраслевых законодательств проявляется в следующем.

**Во-первых**, в углублении конституционных основ законодательной системы на уровне как Федерации, так и ее субъектов. Конституция формирует и закрепляет принципы правовой системы, виды правовых актов, их соотношение. Однако на практике наблюдается немало отступлений от принципов верховенства закона, приоритета прав человека и гражданина, общепризнанных норм международного права.

**Во-вторых**, в обеспечении воздействия конституционных норм на правотворчество<sup>109</sup>. Своеобразие этих норм проявляется по отношению: а) к федеральному конституционному закону; б) названному непосредственно в Конституции закону; в) законодательству отдельных отраслей права; г) федеральному закону; д) законам Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения; е) закону субъекта РФ; ж) предмету законодательного регулирования.

**В-третьих**, соблюдение критериев конституционности законов, правовых актов, указов и постановлений в целях исключения коллизионных норм.

Восполнению пробелов в праве, а также предотвращению и устранению таких юридических противоречий могут способствовать следующие конституционные основы.

**Во-первых**, строгое следование в законодательстве смыслу и содержанию конституционных понятий и терминов регионального права, суверенитета, совместного ведения, принципа согласования<sup>110</sup>.

**Во-вторых**, разработка критерия конституционности законов и иных актов. К ним относятся: издание акта конституционным субъектом, соблюдение конституции-

<sup>107</sup> В связи с этим были приняты другие правовые решения. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июня 2000 г. 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» // Российская газета. — 2000. — 21 июня; Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2000 г. // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 15. — Ст. 1497; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 31 марта 2004 г. № 12-Г04-1 и Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 14 апреля 2004 г. № 1-Г04-3 // Бюллетень ВС РФ. — 2004. — № 10. — С. 6, 9.

<sup>108</sup> Кравец И. А. Российская Конституция и конституционализация правового порядка // Ж-л российского права. — 2003. — № 11. — С. 113–124.

<sup>109</sup> Маликов М. Ф. Принцип согласованности в многоуровневом правотворчестве // Российское право. — 2005. — № 5. — С. 57–60.

<sup>110</sup> Маликов М. Ф. Региональное право. — Т. 1 — Уфа, 2002. — С. 19–30.

онной компетенции субъекта, соблюдение процедуры принятия акта, выбор адекватной формы акта, соблюдение конституционного разграничения видов органов государственной власти, размежевания предметов ведения между органами государственной власти и местным самоуправлением, между Федерацией и ее субъектами.

### **3.9. Прямое (непосредственное) действие Конституции**

Прямое (непосредственное) действие Конституции имеет два аспекта: правотворческий (законотворческий) и правоприменительный. Первое значение выражается в издании другого нормативного акта на основе закона. Второе значение прямого действия Конституции относится к применению конституционных норм судами, государственными учреждениями, общественными организациями, гражданами.

В частности, суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию:

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

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

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

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

В случае сомнений по поводу соответствия российской Конституции какого-либо нормативного акта суд обращается с запросом о конституционности данного акта в Конституционный Суд РФ на любой стадии рассмотрения дела <sup>111</sup>.

### **3.10. Основные положения Конституции РСФСР 1918 года**

При рассмотрении особенностей различных конституций мы исходили из этапов развития советского государства и правового государства.

Так, 10 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов утвердил первую советскую Конституцию, Конституцию РСФСР, которая состояла из преамбулы и шести разделов и в основу которой была положена «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа».

Она отменяла частную собственность на землю, закрепляла национализацию фабрик, заводов, транспорта, банков и прочих средств производства. Тем самым закрепила диктатуру пролетариата и беднейшего крестьянства и принципы федерации.

<sup>111</sup> Ст. 125 Конституции РФ; ст. 3, 22, 36, 101–104 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. на 15 декабря 2001 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447; Российская газета. — 2001. — № 247. — 20 декабря.

В третьем разделе закреплялась следующая система органов власти и управления: Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов, составляемый из представителей городских Советов (по расчету 1 депутат от 25 тыс. избирателей) и представителей губернских съездов Советов (по расчету 1 депутат на 125 тыс. жителей), — высшая власть; Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов (ВЦИК), избираемый съездом, высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган РСФСР; Совет Народных Комиссаров (СНК), образуемый ВЦИК, — орган общего управления делами РСФСР (то есть Правительство республики); народные комиссариаты, образуемые ВЦИК, — органы отраслевого управления (то есть, другими словами, министерства); местные органы власти — областные, губернские (окружные), уездные (районные), волостные съезды Советов, а также городские и сельские Советы; их исполнительные органы — исполнительные комитеты.

Согласно ст. 65 Конституции, не могли быть избранными: а) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; б) лица, живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.; в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; г) монахи и духовные служители церкви и религиозных культов; д) служители и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома; е) лица, признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой; ж) лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором.

Конституция РСФСР сыграла важную роль в конституционном строительстве других советских республик, возникавших в это же время. Начиная с 1919 г. принимаются основные законы: ССР Латвии — I Съездом рабочих, безземельных и стрелков объединенной Латвии 15 января 1919 г.; ССР Белоруссии — I Всебелорусским съездом Советов 3 февраля 1919 г.; Украинской ССР — III Всеукраинским съездом Советов 10–14 марта 1919 г.; Азербайджанской ССР — I съездом Советов Азербайджанской ССР 19 мая 1921 г.; ССР Армении — I съездом Советов ССР Армении 4 февраля 1922 г.; ССР Грузии — I Всегрузинским съездом Советов 2 марта 1922 г.; Бухарской Народной Советской Республики — II Всебухарским курултаем 23 сентября 1921 г., пересмотрена и утверждена III Всебухарским курултаем 18 августа 1922 г.; Хорезмской Советской Народной Республики — I Всехорезмским курултаем 30 апреля 1920 г., с изменениями утверждена II Всехорезмским курултаем 20 мая 1921 г., вновь утверждена с дополнениями III Всехорезмским курултаем в июле 1922 г.; Закавказской Социалистической Федеративной Советской Республики (ЗСФСР) — I Закавказским съездом Советов 13 декабря 1922 г.

### **3.11. Основные положения Конституции СССР 1924 года и РСФСР 1925 года**

30 октября 1922 г. состоялся I съезд Советов СССР, который провозгласил образование нового государства — Союза Советских Социалистических Республик. Он утвердил Декларацию и Договор об образовании СССР. Текст новой Конституции был утвержден на II съезде Советов СССР 31 января 1924 г.

Первым разделом Конституции СССР 1924 г. была Декларация. Она не претерпела существенных изменений по сравнению с текстом 1922 г.

Вторым разделом Конституции стал Договор об образовании СССР, который был дополнен по сравнению с текстом 1922 г. В частности, в тексте Договора, утвержденном I съездом, было 26 статей, в вошедшем в Конституцию тексте — 72 статьи. Этот раздел состоял из 11 глав: о предметах ведения верховных органов власти Союза ССР; о суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве; о съезде Советов Союза ССР; о ЦИК СССР; о Президиуме ЦИК СССР; о СНК СССР; о Верховном Суде Союза ССР; о народных комиссариатах Союза ССР; об Объединенном государственном политическом управлении; о союзных республиках; о гербе, флаге и столице СССР.

С самого начала на союзном уровне была создана разветвленная система правоохранительных (в том числе и карательных) органов. Высшим органом правосудия стал Верховный Суд СССР. Наряду с этим Верховный Суд выполнял функции конституционного правосудия и контроля. К его ведению относились вынесение заключений по требованию ЦИК СССР о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции (п. «в» ст. 43), разрешение судебных споров между союзными республиками (п. «г» ст. 43). Учреждалась должность Прокурора Верховного Суда СССР. В «целях объединения революционных усилий союзных республик по борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом» при СНК учреждалось ОГПУ (ст. 61 Конституции), имевшее своих уполномоченных при СНК союзных республик.

К ведению Союза ССР Конституция отнесла следующие вопросы: определение отраслей промышленности и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение, установление общесоюзных налогов и доходов, разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик, руководство транспортным делом, внешней торговлей, международные отношения, не говоря уже об организации и руководстве Вооруженными Силами.

Конституция 1924 г. не определяла компетенции союзных республик. В краткой гл. 2 — об их суверенных правах и союзном гражданстве (его установление — также одно из новшеств Конституции) — признавалось наличие суверенитета у союзной республики, который «ограничен лишь в пределах, указанных в настоящей Конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза». Вне этих пределов, гласила Конституция, каждая союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно. СССР охраняет суверенные права республик. За каждой из союзных республик сохранялось право свободного выхода из Союза, причем для изменения, ограничения или отмены статьи, закреплявшей это положение, требовалось согласие всех республик, входивших в СССР. Республики имели свои конституции, в которые надлежало вносить изменения в соответствии с союзной Конституцией. Для граждан республик устанавливалось единое союзное гражданство.

В гл. 9 — «О союзных республиках» — Конституция СССР фиксировала уже сложившуюся в них систему органов власти (съезд — Центральный Исполнительный Комитет — Совет Народных Комиссаров) При этом состав СНК республик определялся исчерпывающим образом, что не оставляло республикам никакой свободы маневрирования и жестко соответствовало разделению компетенции между СССР и его

субъектами. Правительство республики включало в себя: председателя СНК, заместителей председателя, председателя ВСНХ, народных комиссаров земледелия, финансов, продовольствия, труда, внутренних дел, юстиции, рабоче-крестьянской инспекции, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, а также с правом совещательного или решающего голоса — по решению ЦИК республик — уполномоченных наркоматов СССР по иностранным делам, военным и морским делам, внешней торговле, путям сообщения, почт и телеграфов. Причем наркоматы республик, подчиняясь ЦИК и СНК республик, осуществляют в своей деятельности директивы соответствующих наркоматов СССР (ст. ст. 67–68 Конституции).

Основной Закон 1924 г. имел конкретную цель — отразить природу и структуру СССР. Это прямо сказалось на содержании Конституции. Она исходила из существовавшего в республиках (а следовательно, и в целом по стране) социально-экономического положения, статуса граждан. Но сама Конституция СССР 1924 г. данных вопросов не касалась. Они нашли отражение в конституциях союзных республик, новые редакции или тексты которых были утверждены в период 1925–1931 гг. На содержании этих конституций в существенной степени отразился факт вхождения республик в состав Союза ССР.

Конституция РСФСР была принята 11 мая 1925 г. XII Всероссийским съездом Советов. В значительной мере новый текст аналогичен, а то и идентичен тексту Конституции 1918 г. Но есть и определенные новшества в структуре и содержании. Например, вместо прежних разд. 1, которым была «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», и разд. 2 — Общие положения Конституции РСФСР — текст 1925 г. имеет только разд. 1 («Общие положения»), представленный гл. 1. В нем объявляется, что эта Конституция исходит из названной Декларации и из основных начал Конституции 1918 г. и имеет своей задачей гарантировать диктатуру пролетариата в целях подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и осуществления коммунизма (ст. 1).

Конституция объявляет (ст. 3), что РСФСР входит в состав СССР и передает ему полномочия, отнесенные к ведению органов Союза, согласно ст. 1 Конституции СССР.

В связи с отсутствием в Конституции РСФСР 1918 г. конкретных полномочий Всероссийского съезда Советов и ВЦИК, в Конституции 1925 г. были определены предметы ведения Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (разд. 2).

К исключительному ведению съезда отнесено окончательное утверждение конституций автономных республик <sup>112</sup>.

Остальные правомочия были отнесены к ведению и Съезда, и ВЦИК, в том числе: общее руководство всей политикой и народным хозяйством РСФСР, установление плана народного хозяйства на территории РСФСР и бюджета РСФСР, налогов, сборов и неналоговых доходов, заключение внешних и внутренних займов РСФСР, утверждение кодексов РСФСР. Причем фактор вхождения в СССР становится весьма ощутимым: почти в каждом случае указано, что полномочие осуществляется российскими органами в соответствии с Конституцией и законодательством Союза ССР. Кроме

<sup>112</sup> Поэтому Конституция Башкирии 1937 г. была утверждена только в 1948 г.

того, в Конституцию была включена специальная ст. 19, гласившая, что по предметам компетенции Союза имеют обязательную силу на территории РСФСР постановления верховных органов СССР.

В разд. 3 «Об устройстве Советской власти» Конституция 1925 г. отразила органы РСФСР в составе: съезд — ВЦИК — Президиум ВЦИК — СНК — народные комиссариаты. Новым здесь было включение уполномоченных общесоюзных наркоматов в Правительство республики. Согласно ст. 38, народные комиссары РСФСР подчинялись высшим органам РСФСР и осуществляли директивы соответствующих наркоматов СССР (ст. 38).

Тенденция к централизации выражалась и в том, что союзные объединенные наркоматы могли отменять акты соответствующих наркоматов РСФСР на предписаниях ВЦИК, его Президиума, СНК РСФСР (ст. 43).

Новшеством Конституции РСФСР 1925 г. стала гл. 4 «Об автономных советских социалистических республиках и областях». В частности, было предусмотрено, что АССР имеют свои основные законы (конституции); они принимаются их съездами Советов.

### **3.12. Основные положения Конституции СССР 1936 года и РСФСР 1937 года**

25 ноября 1936 г. открылся Чрезвычайный VIII съезд Советов СССР для рассмотрения проекта Конституции. Состоялось 12 его заседаний. 1 декабря съезд принял постановление: представленный Конституционной комиссией проект Конституции СССР одобрить и принять за основу; для рассмотрения внесенных поправок и дополнений и установления окончательного текста Конституции образовать Редакционную комиссию в составе 220 человек; поручить Редакционной комиссии в трехдневный срок представить на рассмотрение съезда окончательный текст Конституции, учтя при этом как результаты всенародного обсуждения проекта, так и обсуждение на самом съезде. Редакционная комиссия внесла в текст 43 поправки, касавшиеся 32 статей (из них 6–7 существенных).

5 декабря в результате постатейного голосования Чрезвычайный VIII съезд Советов Союза ССР единогласно утвердил Конституцию СССР.

Конституция (Основной Закон) Союза ССР не имела преамбулы и состояла из 13 глав: I. Общественное устройство; II. Государственное устройство; III. Высшие органы государственной власти Союза Советских Социалистических Республик; IV. Высшие органы государственной власти союзных республик; V. Органы государственного управления Союза Советских Социалистических Республик; VI. Органы государственного управления союзных республик; VII. Высшие органы государственной власти автономных советских социалистических республик; VIII. Местные органы государственной власти; IX. Суд и прокуратура; X. Основные права и обязанности граждан; XI. Избирательная система; XII. Герб, флаг, столица; XIII. Порядок изменения Конституции.

Важнейшие особенности этой Конституции как политико-юридического документа состоят в следующем.

1. Она провозглашала, что Союз ССР есть социалистическое государство рабочих и крестьян (ст. 1). Конституция ввела понятие политической основы СССР — е

составляли Советы депутатов трудящихся, выросшие и окрепшие в результате свержения власти помещиков и капиталистов и установления диктатуры пролетариата (ст. 2). Вся власть принадлежала, по Конституции, трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся (ст. 3). Измененным наименованием органов власти — Советы депутатов трудящихся вместо Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов — как бы подчеркивалось укрепление социальной основы власти, большее единство общества.

2. Конституция исходила из победы социалистических форм хозяйствования и общественной собственности. Она ввела понятие экономической основы СССР: ее составляли социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства, утвердившиеся в результате ликвидации капиталистической системы хозяйства, отмены частной собственности на орудия и средства производства и уничтожения эксплуатации человека человеком (ст. 4). Социалистическая собственность закрепилась в форме государственной собственности (всенародного достояния), к которой были отнесены земля, ее недра, все предприятия промышленности, транспорта, крупные сельхозпредприятия, коммунальные предприятия и основной жилищный фонд в городах и крупных населенных пунктах (ст. ст. 5–6), а также кооперативно-колхозной собственности (ст. ст. 5–7).

Согласно ст. 9, «наряду с социалистической системой хозяйства, являющейся господствующей формой хозяйства в СССР, допускается законом мелкое частное хозяйство единоличных крестьян и кустарей, основанное на личном труде и исключающее эксплуатацию чужого труда».

По Конституции предусматривалось и право личной собственности граждан, но лишь на такие объекты, как трудовые доходы и сбережения, жилой дом и подсобное домашнее хозяйство, предметы домашнего хозяйства и обихода, личного потребления и удобства (ст. 10).

Конституционно вводился принцип плановой экономики: в соответствии со ст. 11 хозяйственная жизнь СССР определяется и направляется государственным народнохозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности. Труд в СССР был объявлен обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина по принципу «кто не работает, тот не ест». В СССР осуществляется принцип социализма: «от каждого по его способностям, каждому — по его труду» (ст. 12).

3. Конституция СССР закрепляла его государственное устройство как союзного государства, образованного на основе добровольного объединения равноправных советских республик (ст. 13). До принятия Конституции в составе СССР были РСФСР, Украина, Белоруссия, Узбекистан, Туркмения и Таджикистан. Затем круг союзных республик, составляющих СССР, был расширен до 11 за счет прямого вхождения в него Казахстана и Киргизии, являвшихся до этого момента автономными республиками в РСФСР, а также Азербайджана, Армении и Грузии, составлявших Закавказскую Федерацию, прекратившую с этого времени свое существование.

4. Конституция СССР установила всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании, отменила ограничения по участию в выборах отдельных категорий лиц по классовому или социальному признакам, отказалась от не

выборов в Советы и заменила их прямыми. Вместо открытых выборов на собраниях по производственно-территориальному принципу вводилось тайное голосование по территориальному принципу.

5. Была установлена новая система органов государственной власти (вместо Всесоюзного съезда Советов, ЦИК СССР и Президиума ЦИК — Верховный Совет СССР и Президиум Верховного Совета СССР: аналогичные органы в союзных и автономных республиках; на местах вместо съездов Советов — Советы депутатов трудящихся: краевые, областные, районные и т. д.).

6. Конституция 1936 г. закрепила более полный перечень социально-экономических, политических и личных прав граждан (о том, насколько они соотносились с политическим режимом в стране и были реальными, ранее уже говорилось). В Конституции появилась специальная гл. 10 «Основные права и обязанности граждан». В ней провозглашались такие права граждан, как право на труд, отдых, материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности, право на образование.

Конституция закрепляла социальное и политическое равноправие граждан, а также равноправие женщины и мужчины. Она предусмотрела ряд политических прав и свобод — слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций, право на объединение в общественные организации (правда, оговорив, что они используются в соответствии с интересами трудящихся, в целях укрепления социалистического строя, развития организационной самостоятельности и политической активности народных масс).

7. Ни одна из предшествующих конституций ничего не говорила о партиях вообще, в том числе о Коммунистической партии, занявшей правящие позиции. Профессор С. А. Авакьян считает, что в Конституции 1936 г. был сделан первый шаг к оформлению однопартийной системы в стране. В ст. 126, говорившей о праве на объединение в общественные организации, предусматривалось, что «наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса и других слоев трудящихся объединяются во Всесоюзную коммунистическую партию (большевиков), являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за укрепление и развитие социалистического строя и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных». Таким образом и отражалось фактическое положение, и провозглашалось официальное, теперь уже конституционное право ВКП(б) направлять в качестве «руководящего ядра» деятельность государственных органов и общественных объединений.

В 1937 г. на чрезвычайных съездах Советов союзные республики приняли свои новые Основные Законы. Конституции ставших в 1940 г. союзными республиками Литвы, Латвии и Эстонии были приняты в том же году, а Конституция образованной в 1940 г. Молдавской ССР — в 1941 г. В основном конституции союзных республик следовали структуре Конституции СССР, а многие их положения текстуально совпадали.

Не составляла в этом плане исключения и Конституция РСФСР, утвержденная 21 января 1937 г. Чрезвычайным XVII всероссийским съездом Советов, хотя она и имела ряд особенностей по структуре и содержанию в сравнении с союзной Конституцией. Так, в ней подробнее определялись вопросы ведения РСФСР, были более



развернутыми главы о компетенции высших органов государственной власти и органов государственного управления РСФСР. Несколько большей по объему, в сравнении с Конституцией СССР, была глава о высших органах государственной власти АССР; появились новые главы — об органах государственного управления автономных республик, органах государственной власти автономных областей, более подробной была глава о местных органах государственной власти. Есть в Основном Законе РСФСР 1937 г. глава о бюджете РСФСР, не имеющая аналога в союзной Конституции (здесь продолжалась традиция предшествующих российских конституций: Конституция 1918 г. имела разд. 5 «Бюджетное право», представленный гл. 16; а в Конституции 1925 г. был разд. 5, состоявший из гл 7 «О бюджетном праве»).

В ходе последующего развития страны с учетом результатов политического, государственного и хозяйственного строительства в Конституцию СССР, а соответственно и в Конституцию РСФСР, конституции других союзных, а также автономных республик, вносились изменения, связанные:

- с изменениями в структуре государства (расширение числа союзных республик в СССР за счет образования в 1940 г. Литовской, Латвийской, Эстонской, Молдавской союзных республик, преобразования в 1940 г. Карельской АССР в Карело-Финскую ССР; уменьшение их числа с 16 до 15 с преобразованием в 1956 г. Карело-Финской ССР в Карельскую Автономную Республику с вхождением ее в РСФСР; принятие в 1944 г. в СССР Тувинской Народной Республики с включением ее в состав РСФСР на правах автономной области, а с 1961 г. — автономной республики; включение в состав СССР ряда территорий перед войной и после войны; образование новых областей);

- с расширением прав субъектов Федерации (предоставление союзным республикам права внешних сношений, права иметь войсковые формирования; передача им от СССР права решать вопросы административно-территориального устройства; расширение прав республик в управлении народным хозяйством с передачей из союзного в республиканское ведение многих предприятий, создание в связи с этим новых союзно-республиканских министерств; отнесение к ведению республик законодательства об устройстве судов республик, принятие гражданского, уголовного и процессуальных кодексов; расширение в 1966 г. представительства союзных республик в Совете Национальностей Верховного Совета СССР с 25 до 32 депутатов, добавление к представительству в Верховном Совете и Президиуме Верховного Совета СССР также представительств союзных республик в Правительстве и Верховном Суде СССР);

- с совершенствованием системы, уточнением наименования и компетенции государственных органов (переименование 15 марта 1946 г. Правительства СССР, правительств республик из Советов Народных Комиссаров в Советы Министров, соответственно и наркомы стали министрами; довольно частое изменение Конституции СССР, а значит, и конституций республик в связи с образованием и преобразованием общесоюзных, союзно-республиканских и республиканских министерств и ведомств, перечень которых тогда содержался в Основных Законах; отражение на этой части норм конституций реформ государственного управления в стране — например, сначала в связи с созданием, а затем ликвидацией территориальных (вместо отраслевых) органов управления экономикой — советов народного хозяйства (совнархозов);

- с принятием в стране мер по преодолению последствий произвола и беззакония, а также режима личной власти (культы личности) после 1953 г.; в частности, лик-

видацией не предусмотренных Конституцией внесудебных карательных органов, реабилитацией жертв репрессий, обеспечением неприкосновенности личности и т. д.;

— с расширением гарантий ряда конституционных социально-экономических прав граждан (на труд, отдых, образование, пенсионное обеспечение и др.)<sup>113</sup>.

### **3.13. Основные положения Конституции СССР 1977 года и РСФСР 1978 года**

В структурном плане это был новый Основной Закон. В Конституции СССР 1977 г. — 174 статьи, в Конституции СССР 1936 г. — 146. Имеется преамбула, которой не было у Основного Закона 1936 г. и которая имеет принципиальное значение, поскольку именно в ней дается сжатая характеристика общества развитого социализма и общенародного государства. Структурно новая Конституция делится на разделы и главы, а Конституция 1936 г. — только на главы. В Конституции 1977 г. 8 новых глав, 75 абсолютно новых статей; 99 статей касаются тех же вопросов, что и Конституция 1936 г., но из них лишь 17 перешли в новую Конституцию без изменений.

Конституция СССР 1977 г. опирается на предшествовавшее ей обновление и совершенствование законодательства, учитывает принятые законодательные акты, которые, как отмечалось на майском пленуме ЦК 1977 г., «стали как бы кирпичиками, из которых складываются многие статьи новой Конституции». Основной Закон СССР 1977 г. имеет следующую структуру: преамбула; I. Основы общественного строя и политики СССР (гл. 1–5: *Политическая система; Экономическая система; Социальное развитие и культура; Внешняя политика; Защита социалистического Отечества*); II. Государство и личность (гл. 6–7: *Гражданство СССР. Равноправие граждан; Основные права, свободы и обязанности граждан СССР*); III. Национально-государственное устройство СССР (гл. 8–11: *СССР — союзное государство; Союзная Советская Социалистическая Республика; Автономная Советская Социалистическая Республика; Автономная область и автономный округ*); IV. Советы народных депутатов и порядок их избрания (гл. 12–14: *Система и принципы деятельности Советов народных депутатов; Избирательная система; Народный депутат*); V. Высшие органы государственной власти и управления СССР (гл. 15–16: *Верховный Совет СССР; Совет Министров СССР*); VI. Основы построения органов государственной власти и управления в союзных республиках (гл. 77–75: *Высшие органы государственной власти и управления союзной республики; Высшие органы государственной власти и управления автономной республики; Местные органы государственной власти и управления*); VII. Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор (гл. 20–21: *Суд и арбитраж; Прокуратура*); VIII. Герб, флаг, гимн и столица СССР; IX. Действие Конституции СССР и порядок ее изменения.

Особенностью Конституции 1977 г. надо считать и отражение в ней категории полновластия народа. Продолжая в этом плане традицию советского варианта конституционного регулирования — громко говорить об участии народа в управлении страной, независимо от реальности, — все-таки Конституция содержит очень важные политические постулаты. Предшествующие Основные Законы говорили о принадлежности власти «всему рабочему населению страны» (ст. 10 Конституции РСФСР 1918 г.),

<sup>113</sup> Авакян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — 2-е изд. — М., 2000. — С. 61–72.

«трудящимся города и деревни» (ст. 3 Конституции СССР 1936 г.). Конституция 1977 г. впервые записала в ст. 2, что «вся власть в СССР принадлежит народу».

Кроме того, Конституция фиксировала как государственные, так и общественные формы народовластия. Она говорила не только об осуществлении народом принадлежащей ему государственной власти через Советы (ст. 2), но также предусмотрела участие в управлении государственными и общественными делами общественных организаций и трудовых коллективов (ст. ст. 7–8). Конституция содержала положение (ст. 5) о возможности вынесения наиболее важных вопросов государственной жизни на всенародное обсуждение, а также постановки их на всенародное голосование (референдум). За гражданами закреплялось право участвовать в управлении государственными и общественными делами, обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения (ст. 48).

Конституция СССР закрепила всю политическую систему советского общества как совокупность государственных и негосударственных организаций (государство, КПСС, общественные организации, трудовые коллективы), через которые реализуется полновластие народа. Глава «Политическая система» вводилась в Конституцию впервые.

Как и предыдущие конституции, Основной Закон 1977 г. содержит характеристику государства, его сущности и задач. Нововведения состояли в том, что в ст. 1 была отражена природа СССР как общенародного государства, выражающего волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны. В преамбуле Конституции перечислены главные задачи общенародного государства, а в главах 2–5 — его хозяйственно-организаторские, социально-культурные, и внешнеполитические и оборонные функции.

Конституция 1977 г. закрепляет уже известные принципы всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Но она содержит и ряд новых элементов: снижение возраста пассивного избирательного права во все Советы до 18 лет (ранее для Верховных советов республик — 21 год), в Верховный Совет СССР — до 21 года (до этого — 23 года); право граждан и общественных организаций активно участвовать в подготовке и проведении выборов; возможность избрания гражданина, как правило, не более чем в два Совета; отнесение расходов по выборам на счет государства, включение в Конституцию по итогам всенародного обсуждения статьи о наказах избирателей.

Еще одна особенность содержания Конституции 1977 г. — более широкое, чем раньше, регулирование статуса личности. Наглядно даже простое сравнение объема: гл. X Конституции СССР 1936 г. («Основные права и обязанности граждан») состояла из 16 статей — разд. II «Государство и личность» Конституции 1977 г. имеет 37 статей, кроме того, гражданину, личности посвящен ряд положений преамбулы, гл. 2 («Экономическая система»).

Не менее важно и то, что раздел «Государство и личность» был поставлен вторым в Конституции 1977 г. (в Конституции 1936 г. глава о правах и обязанностях располагалась ближе к концу текста). Новый Основной Закон тем самым подчеркивал, что статус личности обусловлен общественным строем, вытекает из политической и экономической систем, обусловлен функциями государства, его политикой в области социального развития и культуры; а сам статус, в свою очередь, подлежит учету при

решении вопросов национально-государственного строительства и в деятельности государственных органов.

Многие нормы Конституции 1977 г. были направлены на обеспечение законности в стране. Впервые принцип законности зафиксирован (ст. 4) как один из принципов политической системы общества. Появилась ст. 57, говорящая о том, что «уважение личности, охрана прав и свобод граждан — обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц».

Конституция СССР 1977 г. исходила из принципа преемственности в регулировании вопросов национально-государственного устройства СССР. В этом плане упомянутый майский пленум ЦК КПСС 1977 г. дал такой ориентир: «Опыт показал, что основные черты федеративного устройства СССР полностью оправдали себя. Поэтому нет нужды вносить какие-либо принципиальные изменения в формы советской социалистической федерации».

В 1978 г. были приняты новые Конституции всех союзных и автономных республик. РСФСР не составила исключения. Ее Конституция была принята 12 апреля 1978 г. на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва. Достаточно подробный анализ Конституции СССР освобождает от рассмотрения причин появления и основных особенностей Конституции РСФСР — ведь все было аналогичным.

Итак, конституции республик, в том числе и Конституция РСФСР 1978 г., по своей структуре и содержанию соответствовали Конституции СССР. Имело место принципиальное единство в закреплении основ общественного строя и политики, статуса личности, национально-государственного устройства, системы, принципов организации и деятельности государственных органов, символов республик.

Конституции республик, в том числе и Конституция РСФСР, содержали и ряд особенностей при сопоставлении с Конституцией СССР. Рассмотрим их на примере Конституции РСФСР.

Так, в ней не воспроизведена полностью преамбула союзной Конституции; более сжато говорится о пути, пройденном за годы советской власти, но отмечена роль РСФСР в развитии ее народов и всего Союза; не даются положения, характеризующие высшую цель и главные задачи общенародного государства, сущность развитого социалистического общества. Но это и понятно: соответствующие положения, единые для всех республик, содержались в Конституции СССР. Преамбула отражала неразрывную связь республики с другими республиками и Союзом ССР. В заключительной части преамбулы подчеркивалось, что народ РСФСР принимает и провозглашает Конституцию, сознавая себя неотъемлемой частью всего советского народа и в соответствии с Конституцией (Основным Законом) Союза ССР.

Разд. 1 и 2 Конституции РСФСР в целом соответствуют тем же разделам Конституции СССР, однако ряд норм сформулирован с учетом специфики республики и ее места в СССР.

Вместо двух глав «Внешняя политика» и «Защита социалистического Отечества» в Конституции РСФСР одна глава «Внешнеполитическая деятельность и защита социалистического Отечества». Объем этой деятельности у союзной республики был меньше, чем у Союза ССР, соответственно, и глава Конституции короче. И не случайно говорилось о «внешнеполитической деятельности», а не о «внешней политике»: у ре-

спублики не было какой-то обособленной внешней политики, она участвовала в осуществлении внешней политики СССР. Поэтому большинство положений ст. ст. 28–30 Конституции СССР о сущности, направлениях и принципах внешней политики Союза ССР воспроизводится в республиканских конституциях.

Немало своеобразия и в третьем разделе республиканской Конституции, который назван «Национально-государственное и административно-территориальное устройство РСФСР». Здесь подробно определена компетенция республики, ее суверенные права. Поскольку в состав РСФСР входили 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 автономных округов, в Конституцию были включены помимо главы о самой РСФСР две главы о статусе соответственно АССР и автономных областей, автономных округов.

В регламентации деятельности государственных органов Конституция РСФСР во многом следовала союзной Конституции, однако и здесь имелись свои особенности. Например, был установлен твердый численный состав Верховного Совета РСФСР — 975 депутатов. Довольно полно определена компетенция Верховного Совета, Президиума Верховного Совета и Совета Министров республики. В Конституции СССР — одна глава о местных органах государственной власти и управления, в республиканской Конституции — две главы: «Местные Советы народных депутатов» и «Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов».

Конституция РСФСР включала раздел о государственном плане и государственном бюджете, состоявший из двух глав. Подобного раздела в Конституции СССР нет (в Конституции РСФСР 1937 г. была гл. 9 о бюджете РСФСР).

Конституция РСФСР стала основой совершенствования республиканского законодательства. В соответствии с нею были разработаны и приняты в 1978 г. также конституции автономных республик, входивших в РСФСР <sup>114</sup>.

### **3.14. Конституция РФ 1993 года**

Начало 1990-х гг. было ознаменовано политикой радикальных демократических и рыночных реформ, что в конечном счете привело к мирной смене общественного строя. Действовавшая тогда Конституция РСФСР 1978 г., несмотря на все попытки ее реформирования, в целом отражала характерные черты советской государственной организации и не способствовала в полной мере проводившимся преобразованиям.

В конституционные нормы в 1989–1993 гг. было внесено множество изменений и дополнений, в том числе в связи с принятием Декларации о государственном суверенитете от 12 июня 1990 г., Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г., учреждением института президента, Конституционного Суда.

В июне 1990 г. на I Съезде народных депутатов РСФСР была образована Конституционная комиссия для подготовки нового Основного Закона и проведения конституционной реформы. Предполагалось, что конституционный проект будет принят Съездом народных депутатов.

В 1992–1993 гг. в связи с неординарным (а иногда диаметрально противоположным) видением направлений и темпов конституционных, политических и рыночных реформ обострилась борьба в обществе. Появилось несколько проектов Конституции

<sup>114</sup> Конституция Башкирской Автономной Советской Социалистической Республики. Принята 30 мая 1978 г.

РФ, в том числе и альтернативный президентский вариант, представленный в Конституционную комиссию, но отклоненный ею.

В июне 1990 — октябре 1993 г. работало Конституционное совещание, созданное президентским Указом от 20 мая 1993 г. для подготовки конституционного проекта. Работа над ним завершилась в октябре 1993 г., и он вобрал многие предложения и идеи, высказанные и отстаиваемые разработчиками президентского проекта. Проект был опубликован в печати 10 ноября 1993 г.

Первый в советской и российской истории конституционный референдум состоялся 12 декабря 1993 г. Положением о всенародном референдуме (утверждено вышеуказанным президентским Указом) было установлено, что референдум признается состоявшимся, если в нем примут участие более 50 % зарегистрированных избирателей, а Конституция будет считаться принятой, если за нее проголосует более 50 % избирателей, участвовавших в голосовании, то есть фактически для принятия Конституции необходимо было лишь чуть больше 25 % голосов зарегистрированных избирателей.

В конституционном референдуме приняло участие 54,8 % избирателей, проголосовавших «за» — 58,4 %. Результаты означали, что Конституция РФ 25 декабря 1993 г. была принята <sup>115</sup>.

### **3.15. Основные положения Конституции РФ 1993 года**

Новая Конституция РФ — важный правовой документ, принятие которого было предопределено логикой развития общественно-политической ситуации в России в последние годы. Ее принятие заложило основы новой общественно-политической системы, соответствующей рыночной экономике.

Несомненным достоинством новой Конституции РФ является закрепление в ней прав и свобод человека и гражданина в точном соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права. Это бесспорная основа демократии. Конституция гарантирует каждому гражданину частную собственность, неприкосновенность того, что он заработал своим трудом и умом, обеспечивает преемственность собственности между поколениями.

По Конституции в России установлена так называемая французская, «смешанная» (президентско-парламентская) модель организации власти, которую считают не очень удачной.

Слабыми полномочиями обладает власть представительная, которая в демократическом обществе является главным противовесом авторитаризму и тоталитаризму.

Конституция закрепляет основы конституционного строя России. Ими являются:

**1. Народовластие** (народный суверенитет). Согласно Конституции (ст. 3), носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народный суверенитет означает, во-первых, принадлежность народу всей полноты власти в данной стране; во-вторых, возможность осуществления народом принадлежащей ему власти как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Толкова-

<sup>115</sup> О субъективном толковании результатов референдума см. введение.

ние данных положений Конституции говорит о том, что она исходит из возможности осуществления власти народа в формах государственной власти, общественной власти и власти местного самоуправления.

**2. Существование Российского государства как организации всего народа.** Государственной основой конституционного строя и его выражением в масштабах всей страны является Российское государство. Его официальные наименования — Российская Федерация и Россия. Согласно ст. 1 Конституции: «Наименования Российской Федерации и Россия равнозначны».

В соответствии с Конституцией Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1). Конституция содержит и еще ряд основополагающих характеристик Российского государства. Можно отметить в совокупности следующие главные его черты.

**Во-первых**, это демократическое государство, в основе его — народовластие, гласное осуществление государственных функций, политические и личные свободы граждан, гуманистическая направленность политического режима и недопустимость произвола.

**Во-вторых**, Россия есть федеративное государство. Оно состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации. Россия обладает государственным суверенитетом, то есть ее власть распространяется на территорию всей страны и никем не может быть ограничена ни извне, ни внутри. Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации и подлежат неукоснительному соблюдению и применению во всех регионах. Российская Федерация имеет территориальное верховенство, то есть обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

**В-третьих**, Россия — правовое государство. Это означает, что вся жизнь в стране должна основываться на Конституции, законах и иных юридических нормативных актах. Действия различных органов и должностных лиц, общественных объединений, поведение граждан должны соответствовать праву. Никто не может вопреки правовым предписаниям устанавливать свои правила, регулирующие жизнь граждан, их сообществ, территорий. Нарушители закона несут ответственность; при этом гарантируются объективное разбирательство, защита интересов личности, общества и государства, назначение справедливого наказания судом, иным уполномоченным органом; недопустимы произвол и превышение закона, обеспечивается обжалование решений и действий органов, должностных лиц со стороны граждан и их объединений. В РФ, как правовом государстве, действует конституционный принцип разделения властей.

**В-четвертых**, Россия — это государство с республиканской формой правления. Это означает, что главой государства в Российской Федерации является Президент, избираемый народом (от монархии, при которой глава государства — царь (император) — получал власть в порядке наследования, в России отказались в 1917 г.). Выборным является и Федеральное Собрание — парламент РФ. Органы законодательной власти, главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления также подлежат избранию населением.

**В-пятых**, Россия — социальное государство. Согласно ст. 7 Конституции, его политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. 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.

**В-шестых**, Российская Федерация — светское государство (ст. 14 Конституции). Это означает, что в Российской Федерации никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

**3. Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью.** В соответствии с Конституцией РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2). Отражая этот принцип конституционного строя, Россия учитывает международный опыт и цели цивилизации, отраженные во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблее ООН 10 декабря 1948 г. и гласящей: признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

**4. Демократия как основа образа жизни в России и ее политического режима.** Частично мы уже говорили о демократии выше, поскольку Конституция РФ характеризует наше государство как демократическое. Но значение демократии как одного из начал конституционного строя шире. Можно говорить об определенном идеале: весь образ жизни, характер общественных отношений, уклад бытия, психология людей, политический режим в стране должны быть пропитаны традициями (идеями) демократии. **Во-первых**, демократия есть такой строй и такой образ жизни, когда народ сам управляет всеми своими делами — и государственными, и общественными. Над ним никто не должен стоять, считая народ лишь объектом управления, тем более помыкать им. Органы законодательной власти и занимающие руководящие позиции в своей системе органы исполнительной власти производны от народа, то есть депутаты и руководители исполнительных органов избираются народом и ответственны перед ним. «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону», — гласит ч. 4 ст. 3 Конституции. **Во-вторых**, демократия как основа конституционного строя проявляется и в том, что в обществе должны обеспечиваться гласность, свобода, полная информация, право обсуждать важнейшие проблемы, высказывать свое мнение и добиваться законными способами его учета в актах и действиях соответствующих органов. При этом демократия — это и внутреннее осознание (ощущение) гражданином своей полезности обществу, необходимости участия в его жизни. **В-третьих**, демократия — это еще и политический режим, когда закон и реальность адекватны. **В-четвертых**, демократия как основа конституционного строя — это и дисциплина, организованность, ответственность личности перед обществом и государством (а не только их ответственность перед личностью).



**5. Идеологическое многообразие и политический плюрализм.** Конституция РФ в ст. 13 гласит, что в Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Гражданам гарантируется право на объединение. Общественные объединения равны перед законом. 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.

**6. Свобода экономической деятельности и многообразие форм собственности.** В соответствии с Конституцией (ст. 8) в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

### **3.16. Основные функции Конституции РФ**

Основные функции Конституции связаны с верховенством Конституции, которое означает, во-первых, запрет всякой деятельности, и том числе законодательной, противоречащей Конституции. Во-вторых, конституционные нормы являются главными по отношению к традиционным правовым критериям, средством толкования и применения закона. В-третьих, все нормотворческие органы обязаны действовать в развитие конституционных положений. В-четвертых, устанавливается особый характер принятия Конституции и усложненный порядок конституционного пересмотра, что делает Конституцию достаточно стабильной. В-пятых, предусматривается наличие конституционного контроля.

По месту и роли основные функции Конституции подразделяются на социальные и правовые. К социальным относятся политическая, идеологическая, программная, информативная, организационная функции. Правовыми (юридическими) функциями Конституции являются учредительная, закрепительная, регулятивная и охранительная.

**Учредительная функция.** Она проявляется в создании условий для развития новых общественных отношений путем учреждения формы правления государственных институтов.

**Внешнеполитическая функция** заключается в определении основных направлений внешней политики и в обеспечении информации об обществе и государстве для внешнего мира.

**Организационная функция** состоит в регламентации основных параметров организации и деятельности государственных институтов.

**Политическая функция** выражается в определении основ конституционного строя, отношений между личностью и государством, а также в определении принципов избирательной системы.

**Идеологическая функция** — Конституция призвана воздействовать на духовную сферу жизни общества, формирование его нравственных ценностей.

**Идеологическая функция** — Конституция признает идеологическое и политическое многообразие, многопартийность.

**Юридическая функция** — Конституция призвана выполнять роль основы действующей правовой системы. Эта функция проявляется в признании конституционных норм: 1) критериями действующего права; 2) основополагающими принципами права; 3) источником действующего права; 4) непосредственного применения судами и другими юрисдикционными органами — и обеспечивает: а) основу всего правопорядка в обществе; б) охрану прав и обязанностей; в) принятие всех остальных нормативно-правовых актов.

**Социальная функция Конституции** заключается в провозглашении социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие личности.

**Экономическая функция** состоит в признании и защите равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

### **3.17. Охранительная функция Конституции**

Охранительная функция Конституции, во-первых, характеризует Конституцию, с точки зрения направленности ее норм на защиту основ конституционного строя и присущих обществу и государству институтов, во-вторых, указывает на механизм ее «самообеспечения», «самозащиты». В широком смысле охранительная функция реализуется Конституцией в целом, а в узком — через содержащиеся в ней специализированные нормы либо их структурные элементы. Данная функция осуществляется в различных формах, с использованием разнообразных приемов и способов воздействия конституционных норм на общественные отношения. Конституция устанавливает охраняемые и защищаемые ею объекты<sup>116</sup>. В качестве таковых выступают высшие социальные ценности: человек, его права и свободы (ст. ст. 2 и 18), народовластие (ст. 3), суверенитет Российской Федерации, целостность и неприкосновенность ее территории.

Охранительная функция (ст. 4) проявляется в установлении верховенства Конституции в системе нормативных и правоприменительных актов (чч. 1 и 2 ст. 15). Она выражается также в том, что конституционные нормы предусматривают наличие ответственности как системы средств и способов охраны и защиты данного вида общественных отношений (ч. 4 ст. 3), а в ряде случаев и конкретные санкции (ч. 2 ст. 85). Важную роль в осуществлении охранительной функции Конституции выполняют гарантирующие нормы (ст. ст. 8, 12, 17, ст. ст. 19, 69, 133), запреты (ст. 21, ч. 1 ст. 74) и др.

В Конституции содержатся и такие конституционные нормы, которые гарантируют субъектам конституционного права защиту от принуждения к применению нежелательных деяний. В ч. 1 ст. 20 предусмотрено, что каждому гарантируется свобода мысли и слова, и в то же время указано, что никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них (ч. 3). В ст. 30 закреплено право каждого на объединение и одновременно подчеркнуто, что никто не может быть

<sup>116</sup> Уместно подчеркнуть, что охранительная функция конституционных ценностей обеспечивается государственным принуждением См.: Снежко О. Указ соч. — С. 13.

принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Это дополнительная гарантия свободного волеизъявления субъекта конституционного права на реализацию своих прав и свобод по своему личному усмотрению. К особой группе конституционных норм следует отнести нормы, реализация которых должна учитывать волеизъявление и права третьих лиц. В первую очередь, это нормы, прямо направленные на воздержание от нарушения прав третьих лиц. В ч. 3 ст. 17 Конституции РФ предписано, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы третьих лиц. Именно в развитие этого положения в тексте Конституции РФ и принятых на ее основе законах закреплены специфические нормы. Так, в ч. 2 ст. 21 Конституции РФ предусмотрено, что никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам, а в ч. 1 ст. 24. указано, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

### **3.18. Реализация Конституции**

Под реализацией Конституции понимается деятельность субъектов конституционного права по внедрению, воплощению положений Конституции в поведение граждан, должностных лиц, государственных органов и общественных объединений, субъектов Федерации и Российской Федерации как единого целого для достижения целей, провозглашенных Конституцией.

Сферой реализации Конституции являются все стороны жизни общества. В этом процессе участвуют все субъекты права. Особенность этого процесса заключается в том, что его активными участниками являются народ, государство, субъекты Российской Федерации.

**Осуществление конституционных норм** протекает в различных формах: соблюдение, исполнение, использование и применение.

**Соблюдение** выражается в том, что субъекты конституционного права образуют свое поведение с юридическими запретами.

**Исполнение** конституционных норм предполагает активное поведение субъектов, конституционно-правовых отношений. Это означает, что:

— все субъекты права обязаны точно и единообразно исполнять Конституцию и законы Российской Федерации;

— государство обязано исполнять международные договоры Российской Федерации;

— граждане должны исполнять свои конституционные обязанности.

**Использование** норм Конституции связано с процессом осуществления конституционных прав и свобод. Здесь субъект своими действиями осуществляет предоставленные ему права (диспозитивность).

**Применение** конституционных норм предполагает властное (императивное) вмешательство государства в реализацию предписаний Конституции. При этом субъектами конституционно-правовых отношений одновременно реализуются вышеуказанные формы с учетом прямого действия и верховенства Конституции. Существуют три способа применения конституционных норм: обособленное от других, самостоятельное применение субъектами норм Конституции; применение норм Конституции

совместно с иными нормами права; использование конституционных норм для мотивировки судебных актов и для толкования других правовых норм.

### **3.19. Конституционная ответственность**

Конституционная ответственность — это самостоятельный вид юридической ответственности. Она направлена на защиту Конституции.

Одной из особенностей конституционной ответственности является то, что она имеет политический характер. Отсюда возникает политическая ответственность субъектов. Например, роспуск правительства может быть мерой конституционной ответственности, так как правительство уходит в отставку с целью разрешить сложившийся в стране политический кризис.

### **3.20. Конституционно-правовая ответственность**

На современном этапе теоретические и практические аспекты конституционно-правовой ответственности признаются актуальными<sup>117</sup>.

Их важность объясняется следующими обстоятельствами.

<sup>117</sup> Гражданский Кодекс РФ. Ч. 2 от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410; Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 22. — Ст. 2031; Авакьян С. А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. — 1975. — № 10. — С. 22; Авдеенкова М. П. Основание конституционно-правовой ответственности и общая характеристика ее субъектов // «Черные дыры» в российском законодательстве. — 2004. — № 4. — С. 102–111; Ахлименко В., Дмитриев Ю. А., Шутко Д. Инициативный законопроект «О политических партиях» // Перспективы. — 1991. — № 2. — С. 117; Барциц И. Н. Федеративная ответственность. — М., 1999. — С. 9; Безуглов А. А., Солдатов С. А. Указ. соч. — С. 80; Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. — Воронеж, 1985. — С. 66; Виноградов В. А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правового регулирования. — М., 2000. — С. 52; Витрук К. В. Правовые позиции Конституционного Суда РФ как источник права // Проблемы исполнения федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Материалы Всероссийского совещания (Москва, 22 марта 2001 г.). — М., 2001. — С. 75–76; Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. — С. 12; Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России. — М., 1999. — С. 27; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 2001. — С. 456; Краснов М. А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. 1993. — № 6. — С. 49; Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. — М., 2001. — С. 430; Лучин В. О. Конституционные деликты // Государство и право. — 2000. — № 1. — С. 12; Невинский В. В. Конституционная ответственность и решения Конституционного Суда РФ // Проблемы исполнения федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Материалы Всероссийского совещания (Москва, 22 марта 2001 г.). — М., 2001. — С. 105; Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 г. // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. — М., 1991. — С. 25; Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник Московского университета. — Серия И. Право. — 2001. — № 3. — С. 125; Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: Материалы конференции // Государство и право. — 2000. — № 3. — С. 27; Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: Материалы конференции // Государство и право. — 2004. — № 3. — С. 26; Радченко В. И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации. — Саратов, 2003. — С. 233; Рудинский Ф. М. «Дело КПСС» в Конституционном Суде. — М., 1998. — С. 169–172; Сидякин А. Г. Принцип виновной ответственности и фактор вины в избирательном процессе // Ж-л российского права. — 2005. — № 1. — С. 3; Сучилин А. С. Конституционная (уставная) ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. — М., 2003. — С. 49; Тимофеев И. С. К вопросу об ответственности населения как главного субъекта местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С. А. Авакьяна. — М., 2001. — С. 446; Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. — С. 224–226; Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 г. // Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. — М., 1985. — С. 21; Червонок В. И. Конституционное право России. — М., 2003. — С. 39; Шон Д. Т. Конституционная ответственность // Государство и право. — 1995. — № 7. — С. 37.

**Во-первых**, конституционно-правовая ответственность является видом юридической ответственности, включающей конституционно-правовую, государственно-правовую, публично-правовую, избирательно-правовую ответственности).

**Во-вторых**, субъектами конституционного правонарушения могут выступать: Президент РФ, Правительство РФ, министр Правительства РФ, депутат Государственной Думы, член Совета Федерации РФ, высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, исполнительный орган власти субъекта РФ, депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления или должностное лицо муниципального образования, политическая партия, Генеральная прокуратура РФ в лице Генерального прокурора РФ, Председатель Центрального Банка РФ, Председатель, заместитель Председателя и аудиторы Счетной Палаты РФ. Но, вследствие того что в законодательстве РФ часто отсутствует закрепление нормативного основания ответственности (состава правонарушения), субъектами конституционно-правовой ответственности в РФ выступают: Президент РФ, высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, орган местного самоуправления или должностное лицо муниципального образования, Председатель Центрального Банка РФ, Председатель, заместитель Председателя и аудиторы Счетной Палаты РФ.

**В-третьих**, субъекты конституционно-правовой ответственности могут быть как индивидуальными, так и коллективными. В этом плане спорным в теории конституционного права является вопрос о конституционно-правовой ответственности государства в целом либо конституционно-правовой ответственности субъектов Федерации. Одни авторы считают, что норма ст. 53 Конституции РФ, содержащая норму об ответственности государства за вред, причиненный действиями органов государственной власти и должностных лиц, является основанием конституционно-правовой ответственности государства. Другие полагают, что особым видом публично-правовой ответственности является ответственность федерации и ее субъектов как носителей публичной власти в федеративном государстве (концепция федеративной ответственности).

**В-четвертых**, федеративная ответственность — это принуждение к исполнению требований федерального права в правоотношениях, каждая из сторон которых обязана отвечать за свои поступки перед другой стороной. Особенностью данного вида ответственности является то, что она может наступать как за совершение конституционного правонарушения, так и за неспособность обеспечить стабильность в субъекте Федерации, выполнить все федеральные предписания, реализовать политический курс на укрепление государственно-правового единства страны.

В качестве мер федеративной ответственности могут выступать введение режима чрезвычайного положения; прямое правление центральной власти; перераспределение полномочий между органами власти и управления Федерации и субъектов Федерации; отстранение от должности глав субъектов Федерации; роспуск законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации; перевод под непосредственное подчинение федерального правительства подразделений милиции, внутренних войск, иных силовых ведомств субъектов Федерации, отмена незаконного решения органов власти субъектов Федерации, ликвидация субъекта Федерации как самостоятельного образования.

**В-пятых**, в связи с совершенствованием федеративных отношений нуждаются в изучении конституционно-правовые санкции. В частности, к ним относятся: 1) предупреждение, выносимое главе органа исполнительной власти (высшему должностному лицу), законодательному (представительному) органу власти субъекта Российской Федерации либо главе муниципального образования, представительному органу местного самоуправления; 2) отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); 3) отзыв депутата законодательного (представительного) органа местного самоуправления; 4) увольнение в отставку органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации; 5) увольнение в отставку главы органа исполнительной власти (высшего должностного лица) субъекта Российской Федерации или главы муниципального образования вследствие отрешения его от должности Президентом РФ или выражения ему недоверия законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации; 6) роспуск законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации либо представительного органа муниципального образования; 7) отрешение от должности Президента РФ; 8) досрочное прекращение полномочий Председателя Центрального Банка РФ, Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной Палаты РФ; 9) временное приостановление Президентом РФ полномочий высших должностных лиц и законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации и временное отстранение от должности высших должностных лиц субъектов РФ<sup>118</sup>.

В целом предпринимается попытка произвести классификацию конституционно-правовых санкций в зависимости от цели и последствий применения санкций на правосстановительные санкции (признание неконституционным федерального закона); предупредительные санкции (письменное предупреждение органа юстиции о прекращении деятельности общественного объединения); меры взыскания, имеющие своей целью наказать нарушителя (отрешение от должности Президента РФ); санкции пресечения (введение чрезвычайного положения, вето Президента РФ)<sup>119</sup>.

## **3.21. Источники конституционного права**

### **3.21.1. Понятие, функции и признаки источников конституционного права**

Под источниками конституционного права понимается форма установления и выражения конституционных норм.

<sup>118</sup> Карасев М. Н. О государственно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов РФ // Ж-л российского права. — 2000. — № 7. — С. 29.

<sup>119</sup> Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. — Воронеж, 1980. — С. 84; Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. — С. 403; Малеин Н. С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. — 1994. — № 6. — С. 23; Колосова Н. М. Конституционная ответственность в РФ. — М., 1999. — С. 119; Шон. Д. Т. Указ. соч. — С. 40; Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1993. — С. 18; Авдеенкова М. П. Системы и виды конституционно-правовых санкций // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — 2005. — № 1. — С. 43–50.

Источники конституционного права выполняют следующие функции. Во-первых, они воплощают в себе решение правотворческих органов о создании, применении или отмене норм конституционного права. Во-вторых, источники конституционного права — это та форма, в которой нормы конституционного права выступают в реальной жизни, из которой черпаются знания о действующем конституционном праве. В-третьих, источники конституционного права определяют основы содержания и форму источников права для всех других отраслей права.

Основными признаками источника конституционного права являются: императивность, нормативность, обязательность<sup>120</sup>.

Нормативный акт как источник конституционного права характеризуется следующими основными чертами, свойственными и всем другим источникам права. Он издается в пределах компетенции соответствующего государственного органа; должен соответствовать актам вышестоящих органов; приобретает силу, предпосылкой которой является, как правило, его обнародование или иное предусмотренное нормами права доведение до сведения исполнителей.

Источники конституционного права характеризуются частными признаками. Во-первых, они непосредственно связаны с организацией и функционированием государственной власти, от которой исходят все нормативные акты. Во-вторых, источники конституционного права фактически определяют правотворческую деятельность тех государственных органов, которые компетентны создавать нормы права. В-третьих, они формулируют основные начала для всех других отраслей права и определяют систему нормотворческих актов.

### **3.21.2. Концептуальные основы источников конституционного права**

Источники конституционного права образуют две основные сферы — естественное право и позитивное право.

Под естественным правом понимаются те права и свободы, которые принадлежат человеку от рождения и не нуждаются в каком-либо закреплении. Это право на жизнь, право на свободу, право на личную неприкосновенность, иные естественные права.

Марксистская теория отвергала естественное право, несмотря на то, что оно было распространено во многих развитых государствах. В настоящее время наблюдается тенденция взаимозависимости и сближения естественного и позитивного (писаного) права.

Позитивным считается право, закрепленное в документах — нормативно-правовых актах, которые не равны по своей юридической силе и образуют иерархическую систему.

### **3.21.3. Классификация источников конституционного права**

В науке выделяются следующие источники конституционного права<sup>121</sup>.

Источниками позитивного права в Российской Федерации являются: Конституция РФ; федеральные конституционные законы; федеральные законы; международные

<sup>120</sup> Для сравнения см.: Общеобязательность конституционного регулирования (разд. 2, п. 2.16).

<sup>121</sup> Кутафин О. Е. Источники конституционного права РФ. — М., 2002. — С. 142–348.

договоры; указы и распоряжения Президента РФ; постановления Правительства РФ; декларации; регламенты палат Федерального Собрания и законодательных собраний субъектов Российской Федерации; нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации; акты органов местного самоуправления; правовые акты бывшего СССР и РСФСР, продолжающие действовать в Российской Федерации; судебные решения; иные нормативно-правовые акты.

**Федерально-региональные** источники конституционного права — конституционно-правовые договоры, конституционно-правовые соглашения.

**Региональные** источники конституционного права — Конституции и уставы субъектов РФ, акты органов законодательной власти субъектов РФ и их палат; акты органов исполнительной власти субъектов РФ, акты избирательных комиссий субъектов РФ, конституционно-правовые договоры и соглашения.

**Регионально-местные** источники конституционного права.

**Местные** источники конституционного права — Уставы муниципальных образований; акты выборных органов местного самоуправления, акты должностных лиц местного самоуправления, договоры и соглашения.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, источником отрасли права являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

Весьма ограниченное распространение получил правовой обычай.

К специфическим источникам относятся решения Конституционного Суда РФ.

Классификация правовых актов возможна по различным основаниям. Во-первых, различие правовых актов по содержанию и юридической силе, то есть их сопоставительной значимости. Во-вторых, классификация правовых актов по субъектам, которые их издают (каждый орган вправе издавать только те виды юридических актов, которые за ним закреплены в нормативном порядке). В-третьих, по объектам правового регулирования. С этой точки зрения в юридической литературе выделяются более крупные структурные подразделения — отрасли законодательства (действующего права) и правовые комплексы — массивы законодательства (в широком смысле), управление которыми возможно при помощи основополагающих актов. Классификация правовых подсистем по объекту регулирования позволяет расширить круг источников права в каждой отрасли и не ограничивать их сугубо отраслевыми актами. Она дает возможность группировать и объединять для решения крупных государственных задач разные комплексы правовых актов, отличающихся, например, по форме, но имеющих общий предмет воздействия. В-четвертых, может быть произведена классификация по территориальным пределам действия правовых подсистем.

Критериями разграничения конституционных норм и законов являются функциональное назначение норм и характер их регулирующего воздействия на общественные отношения. Таким образом, конституционные нормы и законы отождествляли по объектам конституционно-правовых отношений. Следовательно, в государствоведении проблема конституционных законов была и остается одной из спорных. В настоящее время в науке конституционного права под конституционными законами понимаются как Основной Закон, так и непосредственно примыкающие к нему законы конституционного характера.



**Нормативный акт** как форма права характеризуется следующим:

- он содержит правовые нормы — общеобязательные правила поведения;
- является наиболее гибкой формой права, позволяющей быстро реагировать на изменения в экономической и государственной жизни;
- издается или санкционируется компетентными правотворческими органами в виде документа (закона, указа и других актов);
- должен соответствовать Конституции страны и быть опубликованным, то есть доведенным до сведения всех граждан и организаций.

Нормативные акты позволяют точно и вполне определенно закреплять в документах содержание правовых норм, что не дает возможности произвольно толковать и применять нормы права.

**Закону** присущи следующие черты и особенности, позволяющие считать его основой в системе права:

- он принимается высшим представительным органом нашей страны — Государственной Думой, одобряется Советом Федерации, подписывается Президентом и подлежит обнародованию;
- содержит в себе нормы, которые регулируют наиболее важные общественные отношения (законы по вопросам принятия федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, об условиях введения чрезвычайного положения и другие);
- обладает высшей юридической силой по отношению к другим нормативным актам;
- для закона характерен особый, установленный Конституцией порядок рассмотрения, принятия и обнародования — законодательный (законотворческий) процесс.

#### **3.21.4. Объекты источников конституционного права**

Все источники науки конституционного права подразделяются 1) на нормативные; 2) теоретические; 3) результаты социологических исследований; 4) практику деятельности государственных органов.

К **нормативным** источникам относятся Конституция России, конституции входящих в нее республик, уставы других ее субъектов, ранее действовавшее законодательство; законы, иные нормативные акты и акты исполнительных органов (в том числе указы Президента); нормативные акты бывшего Союза в части, не противоречащей российскому законодательству, конституции и законодательные акты зарубежных стран.

К нормативным источникам могут быть отнесены также нормативные акты компетентных государственных органов и должностных лиц, некоторые внутрисударственные договоры, международные договоры, судебный (административный) прецедент и деловые обычаи.

К **теоретическим** источникам относятся труды отечественных и зарубежных ученых, созданные ими концепции. Они используются путем критического анализа выдвигавшихся концепций и применением тех из них, которые по каким-то причинам остались нереализованными.

**Результаты социологических исследований** сближают конституционное право с социологией и политологией.

Необходимость **практики деятельности государственных органов** объясняется реализацией конституционных норм, способностью формулировать выводы и предложения по совершенствованию действующего конституционного законодательства.

К источникам науки конституционного права относятся также выступления руководителей государства, депутатов, публикации конституционно-правового характера в периодической печати.

**Виды закона:** основные законы; федеральные конституционные законы; федеральные законы; обыкновенные (обычные) законы.

**Основные законы:** это Конституция России, конституции республик в составе Российской Федерации. Они регулируют наиболее важные вопросы, которые затрагивают коренные интересы всех членов общества, закрепляют основы общественно-экономического строя государства, основные права, свободы человека и гражданина, систему государственной власти и другие важнейшие проблемы.

**Федеральные конституционные законы** принимаются по предметам ведения Российской Федерации и имеют прямое действие на территории России.

К предметам ведения Российской Федерации относятся вопросы защиты Конституции и федеральных законов, федеративного устройства и территориальной целостности страны. К данной группе вопросов относится также защита прав и свобод человека — как высшей ценности нашего общества.

В настоящее время под конституционным законом понимается как Основной Закон, так и непосредственно примыкающие к нему законы конституционного характера.

**Федеральные законы** принимаются по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации и не могут противоречить федеральным конституционным законам.

К предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации относятся самые разнообразные вопросы, которые касаются обеспечения защиты прав человека и гражданина, прав национальных меньшинств, координации международных связей и многие другие.

**Обыкновенные (обычные) законы** принимаются законодательными органами субъектов Федерации и не могут противоречить федеральным законам. Особое место среди них принадлежит кодифицированным законам (например, Гражданский кодекс РФ и другие). Законы обладают высшей юридической силой по сравнению с другими государственными актами, которые издаются в соответствии с законами и являются подзаконными актами.

**Подзаконным актом** является нормативный акт определенного компетентного органа. Среди подзаконных актов особое место занимают указы Президента РФ, которые по своим правовым свойствам делятся на нормативные и индивидуальные.

К **нормативным** относятся указы и распоряжения, содержащие правовые нормы, которые после обнародования приобретают государственно-властный характер, то есть становятся обязательными для исполнения всеми гражданами, должностными лицами и государственными органами.

**Индивидуальные** — это указы и распоряжения Президента, касающиеся конкретных лиц или отношений. Указанные акты обязательны для исполнения на всей

территории страны. Издаваемые Президентом правовые акты не должны противоречить Конституции, федеральным законам.

К подзаконным нормативным актам относятся постановления, издаваемые Правительством России, а также постановления, принимаемые палатами Федерального Собрания. Кроме постановлений Правительства существуют нормативные акты министерств и ведомств, среди которых весьма важная роль принадлежит инструкциям, уставам, положениям.

**Решения Конституционного Суда** являются источниками конституционного права, во-первых, потому что многие конституционные и иные законодательные нормы действуют в том истолковании, которое дано им в результате процедуры конституционного контроля; во-вторых, решение о недействительности правовой нормы как противоречащей Конституции, не отменяет норму, тем самым выявляет определенный пробел в праве.

Под **правовым обычаем** понимается обычай, санкционированный государством. Это означает, что государство признает и придает общеобязательную силу тому правилу, которое уже сложилось ранее, исторически, независимо от государства. Санкционируя обычай, государство устанавливает юридическую санкцию (меру государственного воздействия) за его несоблюдение. Делается это в тех случаях, когда обычай не противоречит интересам и воле государства. Например, в ст. 5 Гражданского кодекса Российской Федерации закрепляется, что при осуществлении предпринимательской деятельности допускается использование обычаев делового оборота как сложившихся и широко применяемых правил поведения, даже если они не записаны в актах государства.

### **3.21.5. Социальное назначение источников конституционного права**

Социальное назначение источников конституционного права выражается в преобразовании общественных отношений в экономические, политические, идеологические, правовые путем перевода юридической формы в поведение субъектов конституционного права.

Оно обеспечивается тем, что конституционное законодательство представляет собой целостную законодательную систему со своими задачами, принципами, взаимосвязанными составными элементами международного права (ст. 15 Конституции РФ).

Классификация источников позволяет выявить специфику законов и их соотношение между собой. Источники конституционного права определяют процедуры предотвращения и преодоления юридических коллизий, а они сами формируются субъектами законодательной инициативы на уровне Федерации и ее субъектов в рамках Конституции.

### **3.21.6. Основание правотворчества**

Основанием правотворчества является разграничение законодательных предметов ведения Федерации и ее субъектов. В соответствии со ст. ст. 71 и 72 Конституции РФ представляется возможным выделить отрасли законодательства и сферы правового регулирования, отнесенные, во-первых, к исключительному ведению Федерации; во-вторых, к совместному ведению Федерации и ее субъектов; в-третьих, к ведению

только субъектов Федерации. Предмет и пределы законодательной компетенции определены в ст. ст. 73 и 76 Конституции РФ.

## **3.22. Принципы конституционного права**

### **3.22.1. Понятие и сущность принципов конституционного права**

Под принципом конституционного права следует понимать руководящие идеи, в которых юридически определены властеотношения между гражданином и государством.

Принципы конституционного права сформулированы в результате дискуссий по принципам социализма и под воздействием норм международного права.

Социальное значение принципов конституционного права выражается в определении порядка формирования и осуществления государственной власти.

Конституционные принципы нацелены на обеспечение конституционного режима, поскольку в них заложены политическая и правовая задачи на определенном этапе развития государственности.

### **3.22.2. Классификация принципов конституционного права**

В теории конституционного права не существует единой классификации принципов конституционного права.

Это объясняется тем, что принципы Конституции РФ, принципы национально-государственного устройства, принципы федерализма, принципы конституционного устройства РФ, принципы согласования в многоуровневом правотворчестве РФ, принципы гражданства РФ, принципы безопасности в РФ, базовые принципы Конституции РФ, принципы взаимоотношений РФ и ее субъектов рассматриваются представителями различных наук.

Специальными конституционными принципами ранее признавались: а) в сфере государственно-политической организации — единство политической системы социализма, полновластие Советов, сочетание федерализма и автономии; б) в сфере экономического базиса — государственная собственность на средства производства, планирование народного хозяйства, участие трудящихся в общественном производстве и распределении; в) в сфере социальной жизни — единство трудящихся классов, всех социальных слоев; г) в духовной сфере — единство марксистско-ленинской идеологии в строительстве коммунистического общества.

Комплексными конституционными принципами были демократический централизм и социалистическая законность, которые обеспечили реализацию «теории нации» и политики «автономизации», признающих национальный суверенитет лишь нации, имеющей свою союзную республику.

Все вышеперечисленные принципы должны рассматриваться в рамках принципов конституционного права.

Исходя из единой концепции, классификацию принципов конституционного права можно провести:

— по основаниям непосредственного действия Конституции РФ — верховенство Конституции, единство власти, власть права (императивность, диспозитивность);

— по основаниям предмета конституционного регулирования — суверенность РФ и ее субъектов, добровольность, равноправие республик в рамках Российской Федерации, единство интересов РФ и ее субъектов;

— по основаниям общественного устройства — различные формы собственности, полновластие народа (суверенитет), политическое и идеологическое многообразие, равноправие народов и свободное развитие всех наций в РФ, правовое государство (разделение властей, взаимная ответственность государства и граждан, приоритет прав граждан);

— по основаниям государственного устройства — федерализм, суверенность и равноправие народов (наций), всеобщность избирательной системы, федеративное национально-территориальное устройство, демократичность и гласность формирования органов власти РФ и ее субъектов;

— по основаниям осуществления функций органов власти — верховенство представительных (законодательных) органов Российской Федерации и ее субъектов, осуществление компетенции республик высшими органами государственной власти и управления, сочетание деятельности органов субъекта государственной власти с формами осуществления государственной власти в Российской Федерации.

Необходимость объединения принципов общественного и государственного устройства объясняется тем, что они базируются на политике и праве (юридическая политика), власти и государстве (государственная политика), политике и государстве (социальная политика). Кроме того, они связаны с законами отрицания отрицания (например, принципы диктатуры пролетариата заменены принципами общенародного государства, а затем правового государства), теориями (например, разделения властей, федерализма) и идеями (правовое государство, социалистическая революция), учениями (например, о власти, о государстве, о конституции). Характерно, что государственно-правовые явления, в том числе принципы конституционного права, познаются на основе реального объекта познания (например, власть, система представительных органов, народовластие) независимо от классового подхода.

Как отмечалось выше, раньше проблемы советской власти изучались с марксистских позиций. При этом противопоставлялись различные варианты немарксистского объективно-идеалистического, субъективно-идеалистического, вульгарно-материалистического толкования. В работах подвергались критике теории буржуазных идеологов и ревизионистов<sup>122</sup>, оппортунистические взгляды на социалистическое государство<sup>123</sup>, буржуазные теории демократии и государства<sup>124</sup>. В них рассматривались социальные корни искажения марксистско-ленинской теории<sup>125</sup> и партийности юридической науки<sup>126</sup>, а также игнорировались различные концепции множественности «моделей»

<sup>122</sup> Платковский В. В. В. И. Ленин о диктатуре пролетариата и социалистическом государстве. — М., 1975. — 368 с.

<sup>123</sup> Лесной В. М. Социалистическая государственность. Закономерности происхождения и функционирования. — М., 1974. — 176 с.

<sup>124</sup> XXIV съезд КПСС об укреплении Советского государства и развитии социалистической демократии. — М., 1973. — 276 с.; Денисов А. И. Общая система социалистической демократии. — М., 1975. — 247 с.

<sup>125</sup> Шахназаров Г. Х. Социалистическая демократия. Некоторые вопросы теории. — М., 1974. — 336 с.

<sup>126</sup> Методологические проблемы советской юридической науки. — М., 1980. — С. 135–155.

социализма<sup>127</sup>. Таким образом, социально-классовый подход к власти был признан определяющим в государственоведении.

### **3.22.3. Основные принципы Конституции РФ**

**1. Полновластие народа.** Сущность этого принципа состоит в том, что ст. 3 Конституции РФ устанавливает принадлежность народу всей полноты власти в государстве: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, — подчеркивается в этой статье, — является ее многонациональный народ».

Демократизм Российского государства проявляется и в том, что Президент РФ, Федеральное Собрание избираются путем всеобщих выборов, наиболее важные вопросы выносятся на референдумы, примером чему является принятие Конституции 1993 г.

Конституция ввела систему местного самоуправления, которое осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления (ст. 130).

**2. Законность.** Провозглашение Российской Федерации правовым государством предполагает закрепление в Конституции РФ принципа законности, суть которого состоит в строгом соблюдении требований законодательства. Этот принцип нашел свое отражение в ст. 15 Конституции РФ, устанавливающей высшую юридическую силу и прямое действие Конституции на всей территории РФ. В п. 2 ст. 15 закрепляется также, что органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Принцип законности нашел свое закрепление и в нормах гл. 7 Конституции РФ, устанавливающей систему органов власти, принципы их организации и деятельности<sup>128</sup>.

**3. Равноправие и полноправие граждан. Гарантированность прав и свобод.** Этот принцип состоит в признании человека, его прав и свобод высшей ценностью. Согласно ст. 19 Конституции РФ «все равны перед законом и судом». Характерно, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Более важно, что запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Конституция РФ гарантирует гражданам возможность реализации прав и свобод. Как установлено в ст. 2 Конституции РФ «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Конкретные гарантии реализации прав и свобод содержатся в нормах гл. 2 Конституции РФ.

<sup>127</sup> Методологические проблемы общественных наук. — М., 1979. — С. 203–277.

<sup>128</sup> О соотношении законности и принуждения см.: Маликов М. К. Методология изучения конституционного права. — Уфа, 2000. — С. 205. О соотношении законности и целесообразности см.: Маликов М. Ф. Концептуальные основы изучения судебного приговора. — Уфа, 2003. — С. 201–205, 218–223.

4. **Гуманизм.** В конституционном признании человека высшей ценностью отражен принцип гуманизма, означающий заботу о человеке, о всемерном развитии его духовных и физических качеств, материальных условиях жизни. Духом гуманизма пронизаны все конституционные нормы, закрепляющие права и свободы человека и гражданина. Наиболее ярко это проявляется в положениях ст. 17, провозглашающей неотчуждаемость прав и свобод человека и их принадлежность каждому от рождения; ст. 20 — право каждого на жизнь; ст. 21 — охрана достоинства личности, запрет пыток, насилия; ст. 22 — право на свободу и личную неприкосновенность; ст. 42 — право на благоприятную окружающую среду и т. д.

5. **Государственное единство.** Для федеративного многонационального государства решающее значение имеет проведение в Конституции принципа государственного единства. Этот принцип нашел свое закрепление в преамбуле и ст. 4 Конституции РФ, где установлено, что суверенитет Российской Федерации и верховенство Конституции России распространяются на всю ее территорию.

Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. О принципе государственного единства свидетельствуют положения: ст. 8, закрепляющей единство экономического пространства, и ст. 67 — единство территории; ст. 68, устанавливающей русский язык в качестве единого государственного языка; ст. 74, закрепляющей установление на территории России таможенных границ, пошлин, сборов; ст. 75, устанавливающей рубль в качестве единой денежной единицы и т. д.

6. **Равноправие и самоопределение народов.** Принцип государственного единства диалектически сочетается с конституционным принципом равноправия и самоопределения народов в составе Российской Федерации. Этот принцип обусловлен многонациональным характером России и ее федеративным устройством. Он закреплен в преамбуле Конституции РФ и в ст. 5, устанавливающей перечень субъектов федерации и указывающей, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты равноправны; ст. 73, закрепляющей, что вне пределов ведения федерации и совместного ведения федерации и субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти.

Согласно ст. 66 Конституции РФ, статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию федерации и субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом.

Данный принцип отражен также в ст. 69, которая устанавливает, что Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов.

7. **Разделение властей.** Этот принцип является новым в Российском конституционном законодательстве. Он закреплен в ст. ст. 10 и 11 Конституции РФ. Его суть состоит в том, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (см. разд. 3, п. 3.22.8).

8. **Идеологическое многообразие, многопартийность.** В связи с коренными преобразованиями в общественной жизни Конституция РФ закрепляет в своем содержании неизвестный ранее законодательству России принцип идеологического многообразия и многопартийности. Согласно ст. 13 Конституции РФ, никакая идеология в России не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Общественные объединения равны перед законом.

В Конституции РФ базовыми принципами предусмотрены: федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1), народовластие (ст. 3), государственный суверенитет (ст. 4), разделение власти (ст. 10), приоритеты международных стандартов в российской правовой системе (ст. 15).

### **3.22.4. Принципы национально-государственного устройства Российской Федерации**

Принципы национально-государственного устройства Российской Федерации выражаются: в совмещении национальной и территориальных основ структурной организации Федерации (республика, автономная область, автономный округ, область и города); в свободном региональном развитии субъектов Российской Федерации (ст. ст. 72, 73, 76, 77, 78 Конституции РФ); в равноправии тождественных субъектов Российской Федерации (ст. 5 Конституции РФ); в конституционно-договорном характере федеративного устройства; в согласованности форм национального самоопределения (ст. ст. 26, 29, 67, 68 Конституции РФ); в добровольном разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами.

### **3.22.5. Основные принципы федеративного устройства**

Основными принципами федеративного устройства являются: 1) государственная целостность; 2) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; 3) равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации; 4) единство системы государственной власти; 5) добровольность объединения наций и народностей; 6) равноправие субъектов Российской Федерации.

### **3.22.6. Принцип безопасности в Российской Федерации**

Под национальной безопасностью нашей страны понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. Структуру национальной безопасности РФ можно условно классифицировать на два вида: государственная безопасность и общественная безопасность.

**Государственная безопасность** есть состояние защищенности основ конституционного строя, политического, экономического, оборонного, научно-технического и информационного потенциала страны от внешних и внутренних угроз, исходящих от иностранных спецслужб и организаций, а также преступных сообществ, групп и отдельных лиц. Составляющими элементами данного вида являются внутривнутриполитическая безопасность, экономическая безопасность, военная безопасность, пограничная безопасность, международная безопасность, информационная безопасность и др.

Под **общественной безопасностью** следует понимать состояние защищенности населения страны от преступных посягательств на права граждан и их объединений, а также от угроз природного и техногенного характера. Составными элементами этого вида национальной безопасности являются безопасность личности (ее права, свободы,



здоровье, жизнь), природная безопасность, техногенная безопасность, экологическая безопасность и др.

### **3.2.2.7. Федерализм — принцип российского конституционализма**

Исходя из ст. ст. 1, 5, 7, 11, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 74, 75, 76, 77 Конституции РФ федеративная природа Российской государственности характеризуется следующими признаками.

1. Российская Федерация **имеет свою Конституцию**, принятую путем всенародного голосования. Республики, входящие в состав РФ, имеют свои конституции, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ — свои устав и законодательство. В указанных актах закрепляется их правовой статус как субъектов РФ.

2. Российская Федерация **обладает своей территорией**, на которую распространяется ее суверенитет. Конституция РФ, Федеральные законы и Федеральные Конституционные законы имеют верховенство. В лице своих властных структур РФ обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

3. Российская Федерация **характеризуется наличием единого общероссийского гражданства**. Наряду с этим, республики, входящие в состав РФ, также имеют свое гражданство.

4. Российская Федерация имеет **общие для всей Федерации высшие органы государственной власти**.

5. Российская Федерация имеет **единую денежную и кредитную системы, единый государственный бюджет и единую систему налогов**.

6. Российская Федерация и ее субъекты имеют **право внешних сношений с иностранными государствами**.

7. Отношения между РФ и ее субъектами строятся на **разграничении их полномочий**. Конституция закрепляет исключительные полномочия РФ и совместную компетенцию РФ и ее субъектов. Вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73).

Раньше федерация в России строилась исключительно по национально-территориальному принципу. Ее субъектами признавались только автономные республики и, с некоторыми оговорками, автономные области и автономные округа, которые рассматривались как форма политического самоопределения народов. Теперь этот принцип дополнен территориальным (региональным). Иначе говоря, Российское государство прежде выступало как федеративное лишь во взаимоотношениях с республиками и автономными образованиями; во взаимоотношениях же с краями, областями и приравненными к ним городами — как унитарное, то есть было своего рода полуфедерацией. Теперь же федеративные отношения распространяются на всю территорию России.

С подписанием Федеративного договора в Конституции закреплено положение Российской Федерации как независимого суверенного государства в мировом обществе; определены предметы ведения федеральных, республиканских и региональных органов. Изменилась природа РФ: она превратилась из конституционной в конституционно-договорную. Если до подписания этого документа (при конституционной

федерации) статус республик, краев, областей и автономных образований, а также предметы ведения и полномочия органов власти Федерации и ее составных частей определялись исключительно Конституцией РФ, конституциями республик в ее составе и специальными законами о национальных автономиях, то теперь эти вопросы решаются как Конституцией, так и Федеративным договором. Именно в силу этого Российская Федерация по своей правовой природе становится конституционно-договорной. Федеральная конституционная система России складывается теперь как бы из двух слоев взаимосвязанных норм — Конституции и Федеративного договора, ибо последний по предмету и характеру регулирования имеет ранг конституционного акта.

Особенность Федеративного договора как составной части Конституции РФ состоит в том, что содержащиеся в нем нормы устанавливаются и видоизменяются в договорном порядке, а именно: по согласованию между федеральной властью и субъектами РФ — республиками в ее составе в лице их парламентов; краями, областями, г. Москвой и Санкт-Петербургом, автономными образованиями в лице их Советов народных депутатов.

Конституционно-договорная федерация отличается также от договорной. К примеру, Союзный договор 1922 г. учреждал новое союзное государство СССР — договорную федерацию; определял предметы его ведения и полномочия; устанавливал систему союзных органов власти, управления и суда; предусматривал право выхода республик из Союза ССР. Российский же Федеративный договор решает не весь комплекс проблем нового правового статуса РФ и ее субъектов, а только одну, хотя очень важную: разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти республик, краев, областей, Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований.

Федеративный договор не учреждает нового государства, ибо Россия существовала и до его подписания. Федеративный договор закрепляет перераспределение предметов ведения и полномочий между органами власти федерации и ее субъектов, и не наделяет Федерацию полномочиями по принципу делегирования их снизу вверх. Российская Федерация в отличие от СССР возникла отнюдь не благодаря такому делегированию полномочий. Федеративный договор не определяет систему федеральных государственных органов. Их система, структура, порядок организации и компетенция устанавливаются Конституцией РФ. Ни Конституция, ни Федеральный договор не предусматривают права субъектов федерации на выход из ее состава.

### **3.22.8. Принцип разделения властей**

В правовом государстве организация и осуществление власти на основе ее необходимой дифференциации, то есть разделения на три основные ветви (законодательную, исполнительную и судебную) означает использование в государственном механизме накопленного многовековой историей позитивного демократического опыта, имеющего общечеловеческое значение.

В организационно-правовом аспекте разделение властей — это рациональное разделение труда в рамках государственного механизма как единой системы органов, находящихся в определенном соотношении и организационно обособленных, четкое разграничение функций между ними и закрепление пределов законных прерогатив. Отсюда вытекает необходимость обеспечения юридической самостоятельности и из-

вестной независимости государственных органов, делового взаимодействия и взаимного сдерживания, эффективного контроля и нейтрализации неконституционных действий друг друга, сбалансирования полномочий и определенного соперничества, равноправного партнерства и предотвращения непомерного возвышения одного органа за счет статуса другого.

Социально-политический смысл разделения властей состоит в понимании этого принципа как неперемного условия предотвращения деспотизма и произвола, недопущения злоупотребления властью и ее узурпации, как необходимой предпосылки эффективного правления, обеспечения общественного порядка и правовой законности. Не менее важное значение имеет принцип разделения властей в качестве действенной гарантии неукоснительного соблюдения основных прав и свобод человека, плюралистической демократии, свободной деятельности политических сил как средства уравновешения различных классовых, групповых и личных интересов, разрешения объективно существующих социальных противоречий.

Механизм взаимодействия государственных органов в Российской Федерации — это система организации государственной деятельности на основе ее дифференциации и интеграции, участники которой в своих урегулированных правом отношениях и связях выступают как единство взаимосоотнесенных элементов одновременно и субъектов, и объектов совместного, целенаправленного, многофункционального воздействия на процессы государственной жизни (ст. ст. 10, 80, 94, гл. 7 Конституции РФ).

### **3.22.9. Принципы местного самоуправления**

К общим принципам местного самоуправления относятся:

- самостоятельность решения населением вопросов местного значения;
- организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;
- соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям <sup>129</sup>;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- гласность деятельности местного самоуправления;
- коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления;
- государственная гарантия местного самоуправления <sup>130</sup>.

<sup>129</sup> Кобец П. Н., Голиков О. В. Финансово-экономические основы местного самоуправления в Российской Федерации // Проблемы местного самоуправления. — 2005. — № 2 (14). — С. 17–21.

<sup>130</sup> Принципы организации местного самоуправления см. разд. 7, п. 5

### 3.22.10. Принцип согласования в многоуровневом правотворчестве

При определении сущности принципа согласования (консенсуса) в многоуровневом правотворчестве следует учесть этапы «переходного» периода российского федерализма.

Во-первых, Российская Федерация образована волевым путем на основах централизованной системы органов правящей политической партии без учета социальных интересов субъектов Федерации. Во-вторых, в силу несовершенства федеральных законов, особенно до подписания Федеративного договора, были проигнорированы прежние согласительные процедуры реализации принципов федерализма. В основном это и вынудило субъекты Федерации создавать свою экономико-правовую систему, которая позволила возникнуть так называемой концепции «регионализации» федерального законодательства<sup>131</sup>. В-третьих, в конце 80-х — начале 90-х гг. некоторые региональные лидеры, используя относительную слабость федеральных органов, изменили статус субъектов Федерации под предлогом защиты национальных интересов проживающего в регионах населения<sup>132</sup>. В целом же, необходимость изучения принципа согласования в правотворчестве объясняется двуединым характером конституционно-правового регулирования в Российской Федерации<sup>133</sup>.

Данный вывод обосновываем тем, что двуединый характер принципа согласования в многоуровневом правотворчестве проявляется в осуществлении народовластия на федеральном и региональном уровнях с учетом норм международного права (п. 4 ст. 15 Конституции РФ). Поэтому можно считать, что социальной основой принципа согласования в многоуровневом правотворчестве является свободное развитие 200 национальностей в Российской Федерации. Политической основой принципа согласования в правотворчестве является гармонизация национальных отношений на основе межнационального согласия и идеологического многообразия. Экономической основой принципа согласования в правотворчестве являются различные формы собственности, конкуренции и свободы деятельности. Государственной основой принципа согласования в правотворчестве является территориальная целостность национально-государственных (республики), административно-территориальных (края, области, гг. Москвы и Санкт-Петербурга) и автономий (автономная область, автономные округа). Правовой основой принципа согласования в правотворчестве являются Конституция Российской Федерации и конституции (уставы) ее субъектов (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ).

На наш взгляд, согласие (гармония) в федеральном и региональном законодательстве имеет относительную самостоятельность, но в этимологическом смысле принцип согласования в многоуровневом правотворчестве означает как бы «гармонию независимости» или же «согласие в независимости». В онтологическом срезе принцип согласования в правотворчестве — это основа общества (например, межнациональное

<sup>131</sup> Лысенко И. П. Разделение власти и опыт Российской Федерации // Федерализм власти и власть федерализма. — М., 1997. — С. 169.

<sup>132</sup> Крылов Н. С. Проблемы совершенствования законодательства в сфере федеративных отношений // Конституционное законодательство России. — М., 1999. — С. 100.

<sup>133</sup> Маликов М. К. Проблемы российского конституционализма. — Уфа, 1996. — С. 88.

согласие, основа конституционного права, воля многонационального народа, основа гражданского права в виде свободы договора).

Анализ действующего конституционного законодательства позволяет признать, что принцип согласования в правотворчестве реализуется 1) в разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11, ст. 12, ст. ст. 71–73, 76, ч. 1 ст. 130, ст. 132 Конституции РФ); 2) преобразовании конституционного статуса субъектов, в том числе изменении их границ с последующим законодательным закреплением состава Российской Федерации (ч. 1 ст. 65, ч. 5 ст. 66 Конституции РФ); 3) разработке Конституции РФ и конституций (уставов) ее субъектов, которые являются частью единой системы законодательства Российской Федерации; 4) формировании федеральных представительных органов; 5) координации правотворческой деятельности в Российской Федерации и ее субъектах. Как видно, критериями разграничения принципа согласования в правотворчестве субъектов Федерации могут быть признаны: нахождение акта в зоне законодательной компетенции Федерации или ее субъектов, правомочность субъекта, принимающего акт, соответствие содержания акта объему полномочий субъекта, правильный выбор формы акта, соблюдение процедуры подготовки и принятия акта и соответствие вводимых правил поведения федеральным нормам.

Необходимость признания этих обстоятельств показателями согласования в правотворчестве объясняется тем, что есть несогласованность в правопонимании нового соотношения не только между федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, но и между законами субъектов РФ и иными федеральными правовыми актами. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации теперь не вправе принимать свои законы и иные нормативные правовые акты, противоречащие не только федеральным законам, но и иным нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти, пока последние не будут признаны компетентным федеральным судом противоречащими Конституции РФ либо другим актам большей юридической силы<sup>134</sup>. Тем более что в Конституции РФ предусмотрены предметы исключительного ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения. Федерация устанавливает основы законодательства, а субъекты Федерации издаю законы в соответствии с основами законодательства РФ и осуществляют исполнительную власть. По обоснованному признанию ученых, возникают проблемы блокирующего правотворчества, то есть наличие в законодательстве субъектов Федерации каких-то особенностей применения федеративного законодательства, о чем свидетельствуют, кстати, изменения порядка формирования глав субъектов РФ<sup>135</sup>.

Высказанные положения наталкивают на мысль о том, что концепция договорных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами определяется как вспомогательная по отношению к законодательному регулированию вопросов разграничения полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ). При этом в качестве исходного

.....  
<sup>134</sup> Хабриева Т. Я. Российская конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. — 2004. — № 8. — С. 10.

<sup>135</sup> Хабриева Т. Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Ж-л российского права. — 2004. — № 2. — С. 3–10.

определяется разграничение предметов ведения только по Конституции РФ, разграничение полномочий — по федеральным законам и в установленном в них случаях договорам между Российской Федерацией и ее субъектами, а делегирование отдельных положений — по соглашениям между органами государственной власти РФ и ее субъектов <sup>136</sup>.

Как видно, трудности в определении сущности принципа согласования в правотворчестве связаны с разделением власти и обеспечением ее единства <sup>137</sup>. Последнее очень важно потому, что основы конституционного строя Российской Федерации не содержат формулы разделения власти между Федерацией и ее субъектами, а закрепляют лишь разграничение полномочий и предметов ведения между ними <sup>138</sup>.

Согласно ст. 73 Конституции Российской Федерации, субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения России и ее субъектов. Конечно, в этой области немало нерешенных проблем, связанных с некоторой расплывчатостью формулировок, противоречиями в разных нормативных правовых актах, нечеткостью понятия «предметы совместного ведения», которые отмечают ученые, однако это вовсе не умаляет важности законодательства субъектов Федерации в регулировании общественных отношений в федеративном государстве <sup>139</sup>.

Кроме того, согласование в правотворчестве связано с реализацией «национальной идеи» в «международном согласии», которая лежит в основе будущей федерации. Представляется вполне оправданным рассматривать принцип согласования в правотворчестве и с позиции форм непосредственного участия народа в осуществлении государственной власти.

Дело в том, что государственная власть — это «особый источник» государственного суверенитета. Но государственная власть не может служить единственным источником народного суверенитета, поскольку народный суверенитет формирует государственную власть, в основе которой лежит принцип согласования в правотворчестве <sup>140</sup>.

В теоретическом аспекте принципа согласования в правотворчестве возникает проблема первичности суверенитета. Ранее высказывалось мнение, что суверенитет республик зависит от усмотрения договаривающихся сторон, так как они передают полномочия друг другу <sup>141</sup>. Действительно, объем правотворчества федерации и ее республик определяется рамками их конституционной компетенции. Вместе с тем это не означает, что ограничение предметов ведения и компетенции ведет к взаимному ограничению их правотворчества. Самоуправленческие начала в правотворчестве

<sup>136</sup> Чертков А. Н. Договоры между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов // Ж-л российского права. — 2004. — № 8. — С. 7.

<sup>137</sup> Маликов М. Ф. Основы конституционного права Российской Федерации. — Уфа, 2003. — С. 33.

<sup>138</sup> Хабриева Т. Я. Российская конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. — 2004. — № 8. — С. 5–13; Шувалов И. И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Ж-л российского права. — 2004. — № 9. — С. 3–10.

<sup>139</sup> Чертков А. Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции // Ж-л российского права. — 2004. — № 2. — С. 34–39.

<sup>140</sup> Маликов М. К. Концепция государственной власти и самоуправления. — Уфа, 1997. — С. 14.

<sup>141</sup> Пустогаров В. В. Члены федерации как субъекты международного права // Советское государство и право. — 1992. — № 1. — С. 47.

должны проявляться в объеме полномочий субъектов, процедуре выработки принятия и реализации решений, степени согласованности волевых действий и обеспеченности интересов различных субъектов, отказе от отношений между центром и субъектами федерации на началах субординации. Например, согласно новой редакции Конституции Республики Башкортостан от 03.12.2002 г., самоуправленческие начала в Российской Федерации будут углубляться во взаимоотношения между Федерацией и ее субъектами и по международно-правовой связи. В частности, об этом свидетельствуют Постановление Правительства РФ от 01.03.2004 г. «О порядке подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения», Закон Республики Башкортостан от 08.12.2003 г. «О соглашениях органов государственной власти Республики Башкортостан об осуществлении международных и внешнеэкономических связей»<sup>142</sup> и Указ Президента Республики Башкортостан от 05.03.2004 г. «О соглашениях органов государственной власти Республики Башкортостан об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Республики Башкортостан».

В период становления подлинного федерализма в России представляется очень важным найти маяк и компас, которые укажали бы на безошибочность понимания принципа согласования в правотворчестве.

Как показывает практика, любая ошибка в понимании и использовании принципа согласования в правотворчестве, допускается ли она умышленно, является следствием неправильного ориентира или результатом заблуждения, приведет к тому, что все «достижения» в виде «войны законов» будут работать против Российской Федерации и ее субъектов.

Мы полагаем, что об искажении, непризнании или же просто игнорировании принципов согласования в правотворчестве в Российской Федерации свидетельствуют предложения отдельных авторов о преобразовании области в республику, возможности «ограниченного правотворчества» в субъектах Российской Федерации, необходимости приостановления финансирования учреждений субъектов, прекращении предоставления квот, кредитов и централизованной поставки продукции, создании единого федерально-правового пространства, исключении из конституций субъектов Федерации статьи о неприкосновенности депутатов, целесообразности определения полномочий субъектов Федерации по остаточному принципу<sup>143</sup>, безусловном соответствии законодательства субъектов федеральному законодательству<sup>144</sup>, недопустимости заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектом Федерации, поскольку, по мнению ученых, такая практика разрушает единое правовое пространство. Не соответствуют предметам совместного ведения также утверждения о верховенстве конституций республик, о целесообразности образования национальной государ-

<sup>142</sup> Ведомости Государственного Собрания, Президента и Правительства РБ. — 2004. — № 4 (178). — Ст. 158.

<sup>143</sup> Лисица В. Н. Направления совершенствования действующего федеративного законодательства // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 6. — С. 31.

<sup>144</sup> Крылов Б. С. Концепция законодательства в сфере федеративных и национальных отношений // Правовая реформа: Концепция развития российского законодательства. — М., 1995. — С. 37.

ственности (Д. Ж. Валеев), об отсутствии в Конституции Российской Федерации принципов федерализма.

Подобные предложения и утверждения не согласуются с федеральными законами, которые направлены на реализацию принципа согласования в правотворчестве. В частности, к ним относятся: федеральные законы «Концепция государственной национальной политики Российской Федерации», «О конституционно-правовом статусе субъекта Федерации», «О полномочиях субъектов Федерации по предметам совместного ведения», «О совершенствовании межбюджетных отношений в Российской Федерации», «Об управлении федеральной собственностью в субъектах Федерации», «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с изменениями на 29 декабря 2004 г.<sup>145</sup>

При определении принципа согласования в многоуровневом правотворчестве следует учесть положение, по которому региональное законодательство выступает в качестве инструмента осуществления правомочий субъектов Российской Федерации, заложенных в Конституции Российской Федерации, конституциях и уставах ее субъектов, других федеральных и региональных законах.

Правотворчество в отдельных субъектах Российской Федерации, в частности в Республике Башкортостан, обусловлено неотъемлемой Декларацией о государственном суверенитете Республики Башкортостан и нерасторгнутыми Федеративным договором 1992 г. и Приложением к Федеративному договору от Республики Башкортостан. На правотворчество Республики Башкортостан также повлияли Закон Башкирской Советской Социалистической Республика», Конституция Российской Федерации и Республики Башкортостан 1993 г., Договор Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» (ст. 1), Закон Республики Башкортостан «Об основах внешнеэкономической деятельности», Постановление Конституционного Суда РБ от 7 октября 1997 г. по делу «О проверке соответствия Конституции Республики Башкортостан и Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г.», Постановление Государственного Собрания РБ от 28 ноября 1992 г. «О запросе Государственной Думы Федерального Собрания в Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со ст. 92 Конституции РБ, Конституции РФ», а также Закон Республики Башкортостан от 8 декабря 2003 г. «О соглашениях органов государственной власти Республики Башкортостан с органами государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>146</sup>.

Здесь, пожалуй, следует подчеркнуть, что на характер принципа согласования в правотворчестве влияет также различный правовой статус субъектов Российской Фе-

<sup>145</sup> Российская газета. — 2004. — № 290.

<sup>146</sup> Ведомости Государственного Собрания, Президента и Правительства РБ. — 2004. — № 4 (178). — Ст. 159.



дерации в виде асимметричной федерации<sup>147</sup>. Поэтому возникают вопросы: почему республики должны принимать конституции, а области и другие субъекты всего лишь уставы? не противоречит ли разный правовой статус субъектов Российской Федерации конституционному принципу их равноправия (ст. 5 Конституции РФ)? не означает ли это превращения России в конфедерацию? не приведет ли это к ее развалу?

По признанию государствоведов, в обозримой перспективе реформировать нашу федерацию в симметричную не удастся, потому что Российская Федерация базируется на национально-государственном и территориальном принципах. Тем более что полностью уравнивать в правах республики, автономную область и автономные округа как национально-территориальные образования и края, области и города федерального значения как территориальные образования невозможно<sup>148</sup>.

Общеизвестно, что характерной особенностью современного правотворчества является формирование его в условиях трехуровневой системы власти (федерального, регионального, местного самоуправления). Исходя из этих положений, в период обсуждения Конституции Республики Башкортостан в редакции 2002 г. мы высказывали предложение о формировании парламентаризма в Республике Башкортостан<sup>149</sup>.

При этом мы исходили из следующих обстоятельств.

Во-первых, ст. 77 Конституции Российской Федерации предусматривает, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения устанавливается субъектами Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Субъекты федерации на основании этого имеют свои законодательные, исполнительные органы государственной власти и органы власти, которые, действуя в соответствии с Конституцией Российской Федерации, имеют возможность определения своего правового положения.

Именно с целью развития Российской Федерации как единого целого субъекты РФ наделены компетенцией, которая охватывает предметы их совместного ведения с Федерацией (ст. 72) и их собственную (исключительную) компетенцию (п. 4 ст. 76), к которой отнесено все то, что не входит в компетенцию непосредственно Федерации и, соответственно, совместную компетенцию Федерации и ее субъектов. В Договоре Российской Федерации и Республики Башкортостан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» также предусматривалась система органов государственной власти Республики Башкортостан, порядок их организации и деятельности, административно-территориальное устройство Республики Башкортостан (ст. 3). Аналогичное положение предусматривалось и в Федеральном законе.

<sup>147</sup> Некрасов С. Н. Конституционные основы статуса субъектов Российской Федерации: Проблемы равноправия и равенства // Ж-л российского права. — 1997. — № 9. — С. 67.

<sup>148</sup> Лысенко В. Н. Развитие Федерации и Конституции России // Государство и право. — 1997. — № 8. — С. 15.

<sup>149</sup> Ашкадар. — 2002. — № 47. — 23 ноября.

Во-вторых, обязательным элементом парламентаризма является осуществление принадлежащей народу государственной власти, под которым понимается: 1) непосредственное выражение народом его государственной воли и придание ей общеобязательного характера; 2) создание (например, посредством выборов) органов государственной власти, выражающих волю народа и придающих ей общеобязательный характер; 3) принятие (например, через участие депутатов) органами государственной власти актов (например, по результатам наказов избирателей), выражающих волю народа; 4) образование органами государственной власти органов, исполняющих эти акты, руководство их деятельностью и контроль за ней; 5) принятие органами государственной власти мер, обеспечивающих исполнение изданных ими актов.

В третьих, по мнению отдельных ученых, для параллельного развития федерального и регионального законодательства нужно использовать дополнительные меры по обеспечению единства правового пространства<sup>150</sup>.

В-четвертых, в связи с реализацией Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции 2003 г., возникает необходимость в научной разработке природы нормотворчества органов местного самоуправления в системе нормотворчества Российской Федерации<sup>151</sup>.

### **3.23. Нормы конституционного права**

#### **3.23.1. Понятие и социальное назначение норм конституционного права**

Под нормами конституционного права понимается разновидность нормативных актов, регулирующих общественные отношения, относящиеся к предмету и объекту властеотношения.

Здесь следует показать суть отличия данного определения от определения норм конституционного права, которое давалось в «Методологии изучения конституционного права» (с. 212, 225).

Дело в том, что в основу прежнего подхода были положены «границы возможного и должного поведения субъектов конституционно-правовых отношений» (с. 212). При этом в качестве исходного выделялись, как и представителями общей теории права, «общеобязательные правила поведения» (с. 225). Все это верно: «границы поведения субъектов» и «правила их поведения» тесно взаимосвязаны, они влияют на реализацию норм конституционного права. Однако эти факторы не указывают на предмет взаимодействия нормативного выбора. Между тем, как известно, предмет закона — это нормативный выбор объекта воздействия, то есть подлежащий регулированию аспект экономических, политических, социальных и иных явлений и отношений. Кроме того, прежнее определение не позволяет разграничивать нормативный акт и нормативно-правовой акт, источники права и источники конституционного права, правовой акт

<sup>150</sup> Габоев А. М. Актуальные вопросы укрепления федеральных отношений в Российской Федерации на современном этапе // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 6. — С. 30.

<sup>151</sup> Маликов М. Ф. Принцип согласования в многоуровневом правотворчестве // Российское право. — 2005. — № 5. — С. 57–60.

(правоприменительный акт) и нормативный акт. В результате получается отождествление Конституции и нормативно-правовых актов, которое ведет к игнорированию федеральных законов и федеральных конституционных законов, а порою — к отрицанию регионального законодательства<sup>152</sup>, а в конечном итоге — к исключению верховенства права и закона<sup>153</sup>.

В отличие от прежнего подхода, определение норм конституционного права, как предмета и объекта властеотношений<sup>154</sup>, соответствует позитивно-нормативной концепции (легистской концепции юриспруденции), так как нормы конституционного права установлены государством и наделены учредительной и властно-принудительной силой. Поэтому оно может быть ориентиром для классификации коллизийных норм и позитивных норм, вариантов прецедентного права и правовых обычаев<sup>155</sup>.

Для обоснования своей позиции следовало бы показать соотношение предмета науки конституционного права и предмета конституционного права.

Так, к предмету науки конституционного права относятся: 1) сущность, система построения отрасли российского конституционного права, ее источники; 2) фактические отношения, регулируемые нормами конституционного права России; 3) практика реализации норм российского конституционного права; 4) история самой науки конституционного права России, ее идей, концепций, прогнозов.

К предмету конституционного права относятся общественные отношения, проявляющиеся во всех сферах развития общества и государства (идеологической, политической, экономической, социальной, духовной), являющиеся базовыми и определяющие основы конституционного строя.

Следовательно, объектом изучения конституционного права могут быть народовластие, государственная власть в целом. В то же время предметом конституционного права могут быть различные стороны народовластия и суверенитета государства, то есть одному объекту власти могут соответствовать несколько предметов государственной, экономической, политической и иной властей.

В силу того что в основу рекомендуемого определения норм конституционного права положено соотношение предмета и объекта конституционного права, следует выяснить, что же представляет собой социальное назначение норм конституционного права.

Социальное назначение (ценность) норм конституционного права выражается: 1) в нормативности и определенности государственной воли; 2) социально-политической направленности воли законодателя; 3) принципах регулирования предмета и объекта общественных (конституционных) отношений; 4) способах (формах) реализации государственной воли субъектами конституционно- (государственно-) правовых отношений; 5) согласовании действия норм конституционного права с целями консти-

.....  
<sup>152</sup> Маликов М. Ф. Совершенствование государственности Республики Башкортостан. — Уфа, 2003. — С. 4; Он же. Региональное право. Т.4. — С. 22; Он же. Основы конституционного права Российской Федерации. — Уфа, 2003. — С. 19.

<sup>153</sup> Маликов М. Ф. Основы конституционного права Российской Федерации. — Уфа, 2003. — С. 31.

<sup>154</sup> В этой связи весьма уместно вспомнить ученых, которые науку конституционного права называют «способом производства и организации знаний о конституционном праве». См.: Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России. — Т. 1. — М., 2001. — С. 98.

<sup>155</sup> Маликов М. Ф. Методология изучения конституционного права: В 2 ч. — Ч. 1. — Уфа, 2000. — С. 118, 186, 198, 224.

туционного регулирования; б) оформлении правовых основ государства на основе естественного права, социальных норм<sup>156</sup> и международных стандартов<sup>157</sup>.

### **3.23.2. Признаки норм конституционного права**

Во-первых, нормы конституционного права формируют конкретные конституционно-правовые институты<sup>158</sup>.

Во-вторых, нормы конституционного права являются основанием для формирования государственно-правового режима<sup>159</sup>.

В-третьих, нормы конституционного права определяют предмет конституционного регулирования. Предмет конституционного регулирования получает конкретизацию в конституционном режиме через характеристику субъектов и объектов конституционного воздействия.

В-четвертых, нормы конституционного права формируют систему конституционного права.

Система конституционного права представляет собой научно обоснованное объединение норм конституционного права в отдельные группы соответственно их содержанию и регулируемым ими отношениям. Поскольку конституционные нормы закрепляют устройство государства, всей политической системы, постольку эти нормы и объединяются в группы соответственно элементам этого устройства.

В-пятых, нормы конституционного права составляют уровни конституционного регулирования.

Федеративный характер государственности и правовой системы предопределяет многоуровневые свойства конституционно-правового регулирования. Наличие двух видов конституций — Конституции Российской Федерации и конституций республик — обуславливает существование двух уровней конституционного регулирования. Особенности регулирования на каждом из них определяются характером и пределами компетенции федеративных и республиканских вопросов государственной и общественной жизни, верховенством конституционного регулирования. Каждый уровень представляет собой относительно автономную сферу конституционно-правового воздействия, выполняет собственные функции в регламентировании того или иного комплекса общественных отношений. Вместе с тем все уровни образуют согласованную систему с четко выраженными федеративными договорными связями. В результате конституционное регулирование выражает то общее, что присуще регулированию общественных отношений в масштабе Федерации, и то, что свойственно уровню республиканской государственности.

Основой, ядром, первоэлементом предмета правового регулирования в конституционном праве являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления народом принадлежащей ему государственной власти.

В-шестых, нормы конституционного права регламентируют: 1) непосредственное выражение народом его государственной воли и придание ей общеобязательного

<sup>156</sup> Маликов М. Ф. Методология изучения конституционного права: В 2 ч. — Ч. 1. — Уфа, 2000. — С. 181, 215.

<sup>157</sup> Маликов М. Ф. Основы конституционного права Российской Федерации. — Уфа, 2003. — С. 7, 10, 13.

<sup>158</sup> Для сравнения см: Конституционно-правовые институты (разд. 2, п. 2.7).

<sup>159</sup> Разновидности государственно-правового режима см. разд. 2, п. 2.9.

характера; 2) создание (например, посредством выборов) органов государственной власти, выражающих волю народа и придающих ей общеобязательный характер; 3) принятие (например, через участие депутатов) органами государственной власти актов (например, по результатам наказов избирателей), выражающих волю народа; 4) образование органами государственной власти органов, исполняющих эти акты, руководство их деятельностью и контроль за ней; 5) принятие органами государственной власти мер, обеспечивающих исполнение изданных ими актов.

### 3.23.3. Классификация норм конституционного права

Нормы конституционного права принято классифицировать:

1. **В зависимости от объема нормативности, функциональной роли:** исходные (отправные) нормы — это те нормы, из которых проистекают все другие юридические нормы. Их специфика выражена в диспозиции (например, «Президент Российской Федерации является главой государства» — ст. 80 Конституции РФ) и нормы-начала, в них закрепляются основные права и свободы человека. Выделяют: а) **нормы-дефиниции**, которые закрепляют в обобщенном виде юридические термины, в данном случае признаки того или иного конституционного понятия (например «избирательное объединение», «политическая партия» и др.). В крупных законодательных актах такие нормы группируются в специальном разделе (главе, статье), как правило, называющемся «общие положения»; б) **нормы-принципы:** в них сформулированы общие или отраслевые правовые принципы и задачи данной совокупности юридических норм; в) **определятельно-установленные** нормы, которые содержатся в преамбулах Конституции РФ и законодательных актов. Они, например, фиксируют важнейшие факты из национальной истории, поворотные события в жизни страны и не могут быть изменены или отменены без применения установленного порядка внесения поправок и изменений в Конституцию РФ или в законодательный акт; г) **нормы-правила поведения** (нормы-предписания): а) *регулятивные* нормы, определяющие субъективные права и юридические обязанности субъектов, условия их возникновения и действия и б) *охранительные* нормы, определяющие условия применения мер государственно-принудительного воздействия, характер и содержание этих мер.

2. **По предмету правового регулирования,** то есть по кругу блоков общественных отношений, составляющих предмет конституционного права. Это нормы, регулирующие: а) основы конституционного строя; б) основные права и свободы, обязанности человека и гражданина; в) федеративное устройство Российской Федерации; г) основы организации и деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти; д) основы организации и деятельности местного самоуправления.

3. **По юридической силе,** то есть в зависимости от вида нормативного правового акта, в котором сформулирована та или иная норма конституционного права и места, которое она занимает в иерархии норм Конституции РФ. Так, нормы, изложенные в гл. гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ, имеют высшую юридическую силу не только в сравнении с нормами, содержащимися в конституционных законах, законах РФ и субъектов РФ, подзаконных нормативных правовых актах, но и в сопоставлении с нормами, установленными в остальных главах (разделах) Конституции РФ, нормы, зафиксированные в гл. гл. 3–8 Конституции РФ, имеют высшую юридическую силу в сравнении с нормами конституционного права, содержащимися в конституционных и иных за-

конах, в иных нормативных актах РФ и субъектов РФ, нормы конституционного права, закрепленные в Федеральных конституционных законах, в федеральных законах, идут вслед за нормами Конституции РФ, после них на федеральном уровне следуют конституционно-правовые нормы, закрепленные в подзаконных актах — указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ и иных источниках конституционного права.

**4. По территории действия** различают следующие виды норм:

— **общефедеральные**, то есть действующие на всей территории Российской Федерации;

— действующие на территории **отдельного субъекта РФ**;

— **локальные** (действующие в масштабе отдельно взятого муниципального образования).

**5. По назначению в механизме правового регулирования:**

**Материальные** нормы отвечают на вопрос, что регулируется, и закрепляют меру возможного (должного) поведения либо действий субъектов права. Примерами норм этой разновидности являются: основная часть норм о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина; нормы о компетенции органов и должностных лиц публичной власти; нормы о предметах ведения и полномочиях РФ и ее субъектов.

**Процессуальные** нормы отвечают на вопрос: как регулируется? Они устанавливают форму, последовательность (порядок) реализации норм материального права. В качестве примеров можно назвать большую часть норм о выборах, референдумах, нормы о порядке работы парламента, о законодательном процессе. Так, в Конституции РФ записано, что Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ заседают раздельно (ч. 1 ст. 100 Конституции РФ).

**6. По характеру правового предписания** выделяют:

**Императивные и директивные** нормы, в которых правило поведения не оставляет субъекту никакой свободы выбора, а четко предписывает поступать в соответствии с указанием (например, норма ч. 1 ст. 50 Конституции РФ запрещает повторное осуждение за одно и то же преступление).

**Диспозитивные** нормы, в которых субъекту предоставляется возможность воспользоваться или не воспользоваться своим правом выбора одного из действий, предусмотренных в данной норме (например, норма ч. 3 ст. 59 Конституции РФ предусматривает возможность прохождения альтернативной гражданской службы вместо несения военной службы).

**7. По форме выражения диспозиции** конституционно-правовой нормы:

**Управомочивающие** нормы предоставляют участникам общественных отношений право совершать действия в целях удовлетворения своих интересов. Это все нормы, закрепляющие предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов, компетенцию государственных органов и должностных лиц (Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ и др.), права и свободы человека и гражданина (например, норма ч. 2 ст. 45 Конституции РФ: «Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом»). Таким образом, в этих нормах используются следующие слова: «вправе», «имеет право», «разрешается» и т. п.

**Обязывающие** нормы устанавливают обязанность совершать определенные действия, предусмотренные этими нормами. К этой группе относятся нормы, уста-

навливающие конституционные обязанности граждан, а также все нормы, в которых исключается иной вариант действия, чем тот, который предусмотрен в норме права. Примером обязывающих конституционных норм являются: норма ст. 58 Конституции РФ: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам»; норма ч. 2 ст. 15 Конституции РФ: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Как видно из этих примеров, в предписаниях такого рода используются слова «обязан», «необходимо», «должен» и т. п.

**Запрещающие** нормы запрещают совершать определенные действия. В форме запретов фиксируется, например, ряд принципов конституционного строя, гарантии прав и свобод человека и гражданина в РФ. Так, согласно Конституции РФ «никто не может присваивать власть в РФ» (ч. 4 ст. 3); «гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства или права изменить его» (ч. 3 ст. 6) и др.

#### 8. По времени действия:

**Постоянные** нормы, то есть действующие в течение неопределенного времени.

**Временные** нормы: а) нормы конституционного права, выраженные в актах временного действия, в переходных положениях конституций и др. (например, п. 6 заключительных и переходных положений Конституции РФ: «Впредь до введения в действие федерального закона, устанавливающего порядок рассмотрения дел судом присяжных заседателей, сохраняется прежний порядок судебного рассмотрения соответствующих дел»); б) действующие лишь в определенные периоды времени, например при чрезвычайном или военном положении.

Среди норм конституционного права выделяется группа норм, которые называют «**нормы-разъяснения**» и «**нормы-справки**». Такие нормы содержатся в преамбулах конституций и законодательных актов. Они, например, фиксируют важнейшие факты из национальной истории, поворотные события в жизни страны и не могут быть изменены или отменены без применения установленного порядка внесения поправок и изменений в конституцию или законодательный акт.

В Конституции РФ предусмотрены в ст. ст. 19, 20, 21, 22, 23 — нормы морали, 20, 22, 23, 25, 38 — нормы религии, 31, 35, 38 — обычаи, 26, 46 — традиции, 13 — общественные организации, 3 — политические нормы, 8, 9 — экономические нормы, 19, 20, 23, 25, 35, 38 — нормы права.

Для норм конституционного права характерны все признаки норм иных правовых отраслей: общеобязательность, установление государством, обеспечение их реализации с помощью системы государственных гарантий, защита от нарушений принудительными средствами, историчность, динамизм, нормативность.

**Нормативность конституционного регулирования** определяется характером установлений конституционного законодательства<sup>160</sup>. Как отмечалось выше, нормативность понимается как способность регулирующего воздействия на конкретный вид общественных отношений

**Общеобязательность конституционного регулирования** означает его ведущую роль по отношению к отраслевому, абсолютный приоритет конституционных

<sup>160</sup> Для сравнения свойства конституционного регулирования см.: разд. 2, п. 2.16.

установлений перед актами текущего законодательства. Другой аспект общеобязательности — распространение конституционного регулирования на все без исключения субъекты правового общения. Обязательность соблюдения Конституции возведена в ранг конституционной для всех государственных и общественных организаций, должностных лиц и граждан.

**Динамизм конституционного регулирования** выражается в том, что вся история конституционного развития государства служит подтверждением того факта, что конституционному регулированию всегда подвергались те общественные отношения, которые стабильно определяют сущностные стороны общественного строя, общества и государства. Но в каждой новой Конституции они получают иное качественное отражение в соответствии с общественными преобразованиями на конкретно-историческом этапе, о чем свидетельствуют типология государственности и различные идеологии.

Вместе с тем нормам конституционного права присущ ряд специфических особенностей. Они регулируют наиболее важные, коренные общественные отношения, устанавливают правила поведения в самом общем виде, без детализации, конкретизации. В силу содержания и предназначения конституционного права его нормы устанавливают общие правила и принципы, некоторые из них имеют декларативный характер. Они носят учредительный характер, являются основополагающими для норм других отраслей права. Для осуществления норм конституционного права характерен особый механизм реализации через конкретные нормы других отраслей права.

В отличие от правовых норм других отраслей, которые, как правило, имеют три структурных элемента: гипотезу (указание на условие, при наличии которого норма должна осуществляться), диспозицию (определение самого правила поведения) и санкцию (указание на последствия неисполнения обязанности), в статьях нормативно-правовых актов, содержащих нормы конституционного права, формулируются, как правило, лишь диспозиция и гипотеза, а санкции содержатся в законодательных актах иных правовых отраслей (уголовного, административного и т. д.).

## **3.24. Субъекты конституционного права**

### **3.24.1. Понятие и признаки субъектов конституционного права**

Под субъектами конституционного права понимаются носители конституционных прав и конституционных обязанностей.

Субъектами конституционного права являются наделенные конституционными законами (нормами), правоспособностью и правосубъектностью участники общественных отношений. Они осуществляют свои функции непосредственно и через своих представителей. Но среди них есть такие субъекты, которые создают социально-экономические, политико-правовые условия для достижения конституционных целей.

Субъекты конституционно-правовых отношений характеризуются следующими признаками.

**Во-первых**, многие субъекты выступают только в качестве субъекта конституционно-правовых отношений, и их поведение не регулируется нормами других отраслей права.



**Во-вторых**, некоторые субъекты участвуют в конституционно-правовых отношениях на основе норм Конституции и других отраслей права.

**В-третьих**, субъекты конституционно-правовых отношений выступают в качестве субъектов конституционного права и в качестве субъектов, осуществляющих публичную власть. Один из них (органы государственной власти) непосредственно осуществляют власть от имени государства и через нее — публичную власть общества; другие (субъекты прямого, непосредственного, народовластия) реализуют публичную власть, которой обладает общество, минуя аппарат государственного властвования.

**В-четвертых**, территория государства представляет собой пространство, на которое распространяется его суверенная власть.

**В-пятых**, субъекты конституционного права и субъекты конституционно-правовых отношений близкие, взаимообусловленные, но не тождественные. Субъекты конституционно-правового отношения — это субъекты права, выступающие в конкретном правоотношении.

### **3.2.4.2. Виды субъектов конституционного права**

Раньше субъектами конституционно-правовых отношений признавались: 1) физические лица (советские граждане, иностранцы и лица без гражданства); 2) совокупности людей: ассоциированные совокупности людей (массовые общественные организации, самодельные организации населения, общественные организации); неассоциированные совокупности людей (советский народ, народы советских союзных и автономных республик, население административно-территориальных единиц, избиратели, участники референдумов, хотя они и не проводились), собрания трудящихся; 3) территориальные образования: политико-территориальные образования (государства) — СССР, союзные и автономные республики; административно-территориальные образования — края, области, автономные области, национальные округа; районы, сельсоветы, внутригородские районы, поселки; территориальные образования по выборам — избирательные округа и избирательные участки; 4) органы государства; органы государственной власти — высшие и местные органы государственной власти; органы государственного управления: центральные и местные органы государственного управления; органы правосудия и прокуратуры; 5) полномочные народные представительные объединения: депутаты, постоянные комиссии, временные комиссии, депутатские группы, народные суды, объединения народных заседателей.

В основном такая классификация допустима и в настоящее время. Но после подписания Федеративного договора, принятия конституций республик, изменения статусного состояния субъектов федерации круг субъектов федерации, круг субъектов конституционного правоотношения определяется по следующим группам: 1) многонациональный народ, нации, этнические общности; 2) государство и национально-государственные образования; 3) административно-территориальные единицы: края, области, районы, города, избирательные округа; 4) Президент Российской Федерации; 5) органы Российского государства, представительные органы власти; 6) политические партии и иные общественные организации; 7) граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства; 8) депутаты.

Как видно, субъекты конституционного права подразделяются на три группы: физические лица, государственные образования и общественные объединения.

К физическим лицам относятся граждане Российской Федерации; иностранцы; лица с двойным гражданством; лица без гражданства; избиратели, кандидаты в депутаты и депутаты как лица со специальной правоспособностью.

Конституционная правоспособность физических лиц определяется нормами Конституции, устанавливающими основные права и свободы (например, право избирать и быть избранными).

К государственным образованиям относятся: государство в целом (Российская Федерация); субъекты Российской Федерации — республики, края, области, города федерального значения, автономные округа и автономная область; органы государства — как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

К негосударственным объединениям относятся: общности людей — народ Российской Федерации, население субъектов Федерации, административно-территориальных единиц и муниципальных образований; органы местного самоуправления; ассоциации граждан — политические партии, массовые общественные организации, религиозные объединения, общественно-политические объединения и др.; группы граждан собрания избирателей, сходы граждан.