

Раздел I

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

1.1. Концепция преподавания конституционного права

Известно, что концепция преподавания конституционного права основывается на общей познавательной и прогностической оценке Конституции. В рамках курсов, связанных с интерпретацией основ российского и зарубежного конституционного права, в отдельных случаях конституционного права субъектов Федерации, различаются правовое государство и гражданское общество. Результаты сравнения демократического процесса в различных странах показывают, что напряжение между конституционным идеалом и реальной практикой правового регулирования создается программой желательных изменений и масштабом их социальных возможностей. Поэтому изучение тех или иных пробелов в конституционных нормах становится важной проблемой системы науки конституционного права Российской Федерации.

Основными элементами концепции конституционного права могут быть: 1) соотношение российской исторической традиции и западных моделей конституционного устройства; 2) легитимность действующей конституции; 3) принципы избирательной системы в высшие органы власти; 4) принцип разделения властей и совершенствование механизма их соотношения; 5) проблемы федерализма и местного управления (самоуправления); 6) роль Конституционного Суда в разрешении правовых конфликтов; 7) правовые пределы и процедуры пересмотра Конституции.

Следует подчеркнуть, что эти обстоятельства влияют на определение концепции преподавания конституционного права с позиции разных школ, направлений, которые отражают объективные факторы социально-экономического процесса. Данное заключение базируется на том, что, во-первых, общность объективных социальных факторов существования и эволюции правовых явлений (процессов) позволяет проводить сравнительные теоретические исследования объектов конституционного права. Во-вторых, правовые системы разных стран влияют на заимствование (рецепцию) правовых институтов для национальной правовой системы. В-третьих, научные проблемы, порождаемые практикой, а также закономерностями самой науки, не могут не отражаться в содержании конституции⁶⁰. В-четвертых, изучение основных категорий конституционного права Российской Федерации базируется на основе тенденции развития общей теории права от классовой идеи к либерально-демократической⁶¹. Как следствие, изменяются конституционные институты (категории), которые определяют значительное сокращение сферы вмешательства государства в общественные отношения. Поэтому институты конституционного права способствуют формированию единого правового

⁶⁰ Представляется весьма спорным утверждение о том, что «современный этап развития конституционализма связан с выявлением и развитием не столько ее демократического потенциала (особенно в вульгарно-либеральной трактовке понятия демократии), сколько в выявлении ее авторитарного потенциала». См.: Боброва Н. А. Реформа власти и перспективы развития авторитарных элементов российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1. — С. 10.

⁶¹ Эбзеев Б. С. Диалектика индивидуального и коллективного в организации социума и ее отражение в Конституции (к методологии исследования) // Государство и право. — 2004. — № 2. — С. 5–12.

го пространства на территории субъектов федерации на основе интеграции правовых ценностей в Российской Федерации.

1.2. Основные направления исследования конституционного права

Основные этапы и направления исследования конституционного права выделяют наиболее существенное в государственно-правовом явлении, отвлекаясь от частного. С помощью конкретных понятий определяются свойства отношений и процессов, которые не воспринимаются эмпирически, например: 1) обоснование возможности выхода из социального конфликта не путем революции, ведущей в конечном счете к воспроизводству авторитаризма в новых формах, а путем радикальных социально-политических реформ, целенаправленно осуществляемых государством; 2) разработка модели перехода от авторитарного правления к современной плюралистической демократии при сохранении преемственности власти и легитимности правления; 3) определение теоретических оснований конституционализма в условиях ускоренной политической модернизации.

Характерно, что та или иная научная идея или суждение, разработанные для своего времени, могут не восприниматься и даже отвергаться наукой на следующем этапе ее развития, но вместе с тем возродиться позже. Так, в государственно-правовой литературе 20-х гг. при разработке вопросов советской Конституции отмечалась программность ее положений (хотя непосредственно такой термин не употреблялся). После принятия Конституции СССР 1936 г. эта мысль не была поддержана. Признавалось, что Основной Закон не программа, а просто средство регулирования и закрепления социалистических завоеваний. Поэтому чрезвычайно важными являлись высказывания в литературе того времени об активной творческой роли советской Конституции, в качестве «фактора укрепления общественного строя» представлявшей собой «законодательную основу для дальнейшего движения вперед советского народа».

На рубеже 50-х и 60-х гг. конституционная проблематика стала доминирующей. Это было связано с преобразованием Советского государства в общенародное государство. Поэтому обсуждались и вносились предложения о понимании сущности новых явлений и процессов, а также о формах отражения их в Конституции. Тем не менее в качестве исходного принималось марксистско-ленинское учение о конституции с учетом конституционной модели Советского государства и зарубежных социалистических стран. Следовательно, выдвигались вопросы, которые раньше либо вовсе не ставились в государственно-правовой литературе, либо не подвергались всестороннему освещению. Кроме того, перед наукой конституционного права ставились задачи о переосмыслении допущенных неточностей и ошибок в толковании основных черт советской Конституции. При этом внимание ученых привлекали вопросы о структуре Основного Закона, предмете и пределах регулируемых им общественных отношений, роли конституции в строительстве коммунистического общества. Без внимания не остались нормативные и программные начала в конституции, а также проблемы разграничения конституционного законодательства Союза ССР и союзных республик.

Как видно, политическая и правовая роль Конституции определялась характером «государства диктатуры пролетариата», «конституции победившего социализма», «общенародного государства» (вторая половина 50-х — начало 60-х гг.).

В 1977–1988 гг. провозглашается курс на формирование правового государства на базе Конституции СССР 1977 г. В 1988 г. в нее вносятся изменения. При этом предлагаются два варианта конституционной реформы: 1) дальнейшее поэтапное изменение Конституции; 2) принятие новой Конституции, что было прервано распадом СССР.

Новые качества Конституции, расширение объема знаний о ней привели к появлению таких научных понятий, как объект (предмет), метод, пределы конституционного регулирования, механизм действия конституции, функции конституции, ее социальная ценность, конституционная система и ряд других. Для того чтобы каждое из них прочно вошло в понятийный аппарат науки, требовалось четкое обоснование их необходимости, объяснение содержания этих понятий, определение места в понятийном аппарате науки.

Новые понятия образуются в результате возникновения новых явлений государственно-правовой действительности, относящихся по своему характеру к предмету познания науки конституционного права. Особенно характерен этот процесс для периода становления данной дисциплины, когда революционные преобразования вызвали к жизни совершенно новые по своей сути явления, которые требовали научного толкования. В ряде случаев использовались термины буржуазной юриспруденции, но обозначаемые ими понятия имели новый смысл, основанный на марксистско-ленинской теории. Это подчеркивалось, как правило, добавлением слова «советский»: советское избирательное право, автономно-федеративная организация Советской России, автономизм и федератизм в советской системе.

В 1990–2000 гг. актуальной стала проблематика правового положения личности в государстве, конституционных отношений между личностью и государством. Основы правового положения личности стали составлять предмет конституционного регулирования. При этом конституционная власть связывалась с формой государства и демократией, с понятиями политического режима и политической системой.

При этом заметим, что в целом советское государствоведение сосредоточило свои усилия на критическом осмыслении буржуазного конституционализма, доказательствах его кризиса. Тем не менее понятие конституционного строя фактически не внедрялось в категориальный аппарат советского государствоведения. Этому в известной мере способствовала и «отдаленность» других теорий — теорий правового государства, разделения властей, функций. Наша критика этих теорий базировалась на ленинском требовании о соединении в лице выборных представителей и «законодательной», и «исполнительной» функции. Таким образом, классовый подход ко всем государственно-правовым явлениям определил коренные различия между буржуазной и социалистической государственностью.

1.3. Политология и государствоведение

В связи с вышеизложенным возникает необходимость выявления соотношения политологии и государствоведения.

Во-первых, все политические науки оценивают адекватность соответствующих философских трактовок опыту в динамике.

Во-вторых, все политические науки дают оценку современных процессов (явлений) без учета многообразия идей конституционализма. В связи с усложнением

и ускорением политических процессов в наши дни механический перенос оценок одних исторических условий на другие может привести (и приводит) к ложным выводам, в частности о рыночных отношениях.

В-третьих, все политические науки пытаются прогнозировать дальнейшее развитие общественно-политических процессов автономно, без учета выводов других дисциплин, в частности государственоведения.

В-четвертых, при оценке общечеловеческого, классового, группового или индивидуального опыта политологи из различных стран договорились о некоем едином международном стандарте в понимании объекта, предметного поля и границ политической науки. Они рассматривают политическую теорию с позиции теории политики и истории политических идей; публичные (государственные) институты — на основе центральных, региональных, законодательных, исполнительных и судебных структур.

Такая специальная теория политики изучает политическую сферу жизни общества и человека не в общем ряду прочих объектов (как философия, социология, история и др.), а как единственный и основной объект. Она анализирует не отдельные аспекты политической жизни (как психология, правоведение, демография и др.), а рассматривает ее как многомерную, целостную систему.

1.4. Сравнительное правоведение и сравнительное государственоведение

Известно, что предметом анализа правоведения и государственоведения являются: а) нормы; б) законы и иные правовые акты; в) правовые институты; г) подотрасли законодательства; д) отрасли законодательства; е) правовые массивы; ж) системы законодательства; з) предмет и методы правового регулирования; и) правовые концепции; к) юридические понятия и термины; л) приемы юридической техники.

Цели сравнительного правоведения и государственоведения достигаются путем: а) соблюдения общепризнанных международно-правовых принципов; б) ориентирующих решений международных и надгосударственных организаций; в) модельных законодательных актов; г) договорных обязательств сторон; д) единых правил, правовых стандартов; е) обеспечения высоким авторитетом мирового сообщества, его международных структур и допустимым применением санкций.

Как показывает практика, в рамках различных государств и межгосударственных образований цели сравнительного правоведения и государственоведения могут быть объединены по трем направлениям.

Во-первых, внутри федерации в отношении законодательства федерации и ее субъектов и законодательств субъектов. Это вытекает из ст. 71, и в частности п. «п» о федеральном коллизиином праве, ст. ст. 72, 76 Конституции Российской Федерации. Именно конституционные нормы служат критерием сопоставления и сравнения разных правовых актов. Случаев же отступления от этого очень много, и их предотвращение и устранение требуют серьезных усилий. Первым шагом в формировании коллизииного права служит подготовленный проект Федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Во-вторых, в рамках межгосударственных объединений типа Европейского Союза, Совета Европы, СНГ. Здесь вырабатывается общая политика сближения в тех или иных сферах, принимаются модельные акты как своего рода правовые ориентиры. Сближение национальных законодательств в рамках межгосударственных объединений происходит в разных формах: с помощью общих или тематических программ сближения, например в СНГ; благодаря методическим рекомендациям. Так, Межпарламентский комитет России, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана утвердил рекомендации (основы) проведения сравнительно-правового анализа национальных законодательств государств-участников. На их основе проводится работа по приближению национального законодательства к стандартам Совета Европы и Европейского Союза, например, обязательства Украины по соглашению о партнерстве и сотрудничестве с ЕС от 16 июня 1994 г.

В-третьих, в рамках сближения законодательств зарубежных государств, в силу исторической, географической, природной, культурологической, экономической близости.

К числу программно-обеспечивающих способов сближения цели правоведения и государствоведения относятся: согласование научно-правовых концепций; программы сближения (гармонизации) национальных законодательств; договоры о правовом сотрудничестве; соглашения о правовой помощи; обмен информационными обзорами законодательства; совместные и координируемые юридические действия и меры; общее признание международных актов; признание общего правового пространства (с помощью международных договоров); процедуры согласования национальных правовых актов, программ законопроектной деятельности; наличие процедур и институтов (органов), ответственных за решение «задач сближения».

Юридические средства сближения целей правоведения и государствоведения включают: составление общего словаря терминов, понятий (глоссарий); общий или распространяемый юридический режим (инвестирования, налогообложения и т. п.); признаваемый равным объем прав субъектов (инвесторов, предпринимателей и др.); модельные законы; унифицированные акты; единые нормы (обслуживания и т. п.); единые стандарты (экологической безопасности и т. п.); выравнивание уровней правового обеспечения (пенсий и т. п.); признание юридических документов (дипломов об образовании и т. п.); введение упрощенного порядка (приобретения гражданства и т. п.); равную юридическую защиту субъектов; равнообязательные юридические требования; допускаемые правовые льготы и стимулы; распространение санкций.

Имплементация международного права имеет два аспекта: во-первых, фактическая реализация международных обязательств на внутрисубъективном уровне; во-вторых, трансформация международно-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты. В ряде государств ратифицированные международные договоры автоматически становятся частью национального законодательства. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

1.5. Соотношение государственного права и конституционного права

Как в нашей стране, так и за рубежом в качестве названия рассматриваемой нами отрасли права используются оба эти термина. Между ними нет принципиальной разницы, и дело чаще всего в традиции. В США и Франции, например, используется термин «конституционное право», а в Германии — «государственное право». В дореволюционной России использовались оба названия, хотя собственно конституции в стране не было, что вызывало спор о терминах. После 1917 г. название «государственное право» стало более распространенным, скорее всего, из-за тотального огосударствления общественной жизни. В современных условиях большинство российских исследователей склоняются к замене традиционного названия на «конституционное право». В этом видят своеобразный знак отказа от тоталитарной государственности в пользу конституционализма и демократии⁶².

В юридических вузах Российской Федерации преподается курс «Конституционное право». Он базируется на результатах исследований В. Карпико, В. Чернецкого по предмету и системе конституционного права, В. Ф. Котока по конституционно-правовым отношениям, И. Е. Фарбера, В. А. Ржевского, Б. С. Крылова по сущности конституционного права, С. А. Авакьяна, И. П. Ильинского, Л. А. Морозовой, О. Е. Кутафина по теории конституционного регулирования, Г. В. Барабашева, М. И. Пискотина, В. И. Фадеева, И. Я. Шеремет по проблемам муниципального права и местного самоуправления.

Сторонники термина «государственное право» считают, что это название более соответствует требованиям исторической преемственности в обозначении отрасли. Но им возражают, ссылаясь на книги дореволюционного и советского периодов, изданные под заголовком «Конституционное право».

Есть и более основательные споры против именованной учебной дисциплины конституционным правом. По мнению ученых, в России еще не сложился конституционный строй, нет приоритета человека, его прав и свобод.

На наш взгляд, данное утверждение нуждается в конкретизации, поскольку очевидны тенденции к компромиссу и сотрудничеству государственных органов различных уровней, к соблюдению прав человека, к экономическим и культурным переменам.

Вопрос о разграничении предметов государственного и конституционного права действительно проблемный. Каждая из названных отраслей имеет собственный предмет, объем регулируемых отношений, набор нормативных документов. Однако как в государственном, так и в конституционном праве они имеют единый источник — Конституцию России.

Следует согласиться с утверждением о том, что предмет государственного и конституционного права включает принципы и нормы, регулирующие форму государственной организации, а также формирование, строение и осуществление государственной власти⁶³.

⁶² Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1998. — С. 8–9.

⁶³ Дудко И. Г. Учебные пособия и модели преподавания конституционного (государственного) права // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / Под ред. проф. С. А. Авакьяна. — М., 1999. — С. 82.

Противники термина «конституционное право» мотивировали свою позицию тем, что предлагаемое наименование не является новым, что его широко используют буржуазные государствоведы. В литературе подобный взгляд был подвергнут справедливой критике. При этом совершенно справедливо отмечалось, что термин «государственное право» также взят из буржуазной литературы.

Отдельные авторы объясняли нецелесообразность замены курса «Государственное право» на «Конституционное право» тождественностью государственного права и конституции и необходимостью определения отрасли права спецификой общественных отношений, регулируемых ею, а не характером основного источника права — конституции⁶⁴.

Практически до 1992 г. конституционное право как отрасль права и как самостоятельная юридическая наука не выделялось в общей системе советского законодательства, поэтому и в юридических вузах оно не преподавалось. Были отрасль права, наука и учебная дисциплина под названием «Государственное право СССР и зарубежных стран». Хотя специфика государственного права, в сущности, есть конституционное право, ибо оно рассматривает главным образом основы конституционного строя, которые закрепляются конституцией (основным законом) государства.

Уместно подчеркнуть, что не все юристы-ученые и в прежние годы считали термин «государственное право» удачным. Это подтвердила острая дискуссия по конституционным проблемам, которая развернулась в конце 50-х — начале 60-х гг. В частности, некоторые авторы в качестве компромисса предлагали употреблять двойное наименование «государственное (конституционное) право». И все же со временем в привычное употребление вошел термин «государственное право».

Главная причина, по которой конституционное право не признавалось, состоит в том, что объективно недооценивалось значение самой Конституции для жизни общества, ибо правовое государство фактически не строилось (эта цель даже не провозглашалась до 1988 г.).

Можно высказать ряд соображений в пользу термина «конституционное право»:

— любая правовая норма, к какой бы отрасли права она ни относилась (государственному, гражданскому, трудовому, уголовному праву и т. д.), всегда устанавливается государством, и по этой причине все отрасли права можно назвать «государственными». Но тогда теряется специфика собственно «государственного права»;

— специфика государственного конституционного права существует и состоит в том, что нормы государственного права определяют основы политической и экономической систем общества, основы деятельности государства в области социального развития, закрепляют символы государственного суверенитета — гербы, флаги, гимны и столицы;

— правовую основу демократических преобразований формирования современного гражданского общества и правового государства может представлять лишь Конституция, как Основной Закон государства;

⁶⁴ Лепешкин А. П., Махненко А. Х., Щетинин С. В. О понятии, предмете и источниках государственного права // Правоведение. — 1965. — № 1. — С. 25–29, 46

— термин «конституционное право» употребляется в трех значениях: как отрасль права (или отрасль законодательства), как отрасль правовой науки, как учебная дисциплина. Каждая из этих категорий имеет свою функцию и свой объект.

Наука конституционного права имеет свой предмет изучения. Она представляет собой совокупность (систем) методов, способов, средств познания общественного строя, государственного устройства и основ правового положения граждан⁶⁵. Отрасль права имеет свой предмет регулирования. Посредством конституционно-правовых норм она закрепляет основы конституционного строя. Поскольку эти нормы составляют особую отрасль права, следует признать, что конституционное право является предметом как правоведения, так и государственноведения в целом.

Конституционное право как учебная дисциплина характеризуется следующими признаками.

1. Оно является основой всех иных отношений, поскольку именно в нем выражаются основы устройства общества и государства, определяющие содержание всех общественных связей.

2. В конституционных отношениях утверждается власть народа, воплощаются в жизнь воля и интересы народа, всех наций и народностей.

3. Общественные отношения выражают устройство общества и государства как целостного организма, как единой экономической и политической жизни.

4. Отношения, составляющие предмет конституционного права, характеризуются особым кругом субъектов, в число которых входят народ, нации, Российская Федерация, республики, национально-территориальные образования.

5. Отличительной чертой этих отношений является особая правовая форма их закрепления. Основные из них регулируются конституциями РФ и республик, а также законами конституционного значения.

Таким образом, «государственное» и «конституционное» право употребляются в наименовании соответствующей отрасли национального права. Выбор названия для рассматриваемой правовой отрасли конкретного государства зависит от ряда факторов: во-первых, от подхода к объему регулирования отрасли; во-вторых, от позиции по вопросу о значимости для характеристики отрасли качественных сторон общественного и государственного строя конкретной страны; в-третьих, от выделения приоритета во взаимосвязи: государство и право; в-четвертых, от исторических и правовых традиций конкретной страны.

1.6. Методология изучения конституционного права

Известно, что представителями общей теории широко используются такие термины, как «методологические основы теории», «методология», «метод правовой науки», «принципы познания государства и права», «приемы научного исследования», его «методика», однако смысл каждого из них, а тем более их соотношение по объему содержания интерпретируются не одинаково. Если в одних случаях под методологию подводятся фактически любые методы, принципы, средства, пути познания, то в других частнонаучные методы и методика их использования выводятся за ее пределы.

⁶⁵ Сущность науки конституционного права см. разд. 2, п. 2.1.

Причем само понятие методологии по-разному трактуется и в философии. Под ним понимается совокупность методов познания и преобразования действительности, учение об этих методах, приемы, средства познания и их теория вместе взятые, система принципов и способов организации человеческой деятельности. В том или ином виде эти подходы находят отражение в других науках, в том числе в правоведении и государствоведении. При их осмыслении представляется необходимым обратить внимание на следующее.

Во-первых, используемые в человеческой деятельности методы бесконечно разнообразны, складываются из самых различных по существу и назначению путей, средств, способов, приемов, операций, творчески применяемых при решении тех или иных задач. Методологический статус приобретают те средства (способы, приемы) научной и практической деятельности, которые задают ей общее направление, определяют принципы подхода к объекту, служат отправной точкой при мировоззренческой оценке путей и результатов выполнения соответствующих задач.

Во-вторых, метод и теория едины, выступают как взаимообусловленные проявления социально апробированного знания. Они относятся друг к другу прежде всего как способ действия и добытый результат: теория представляет собой результат процесса познания, метод — способ получения, построения и обоснования соответствующего знания. Однако это еще не все. Теория лишь в том случае может носить это название, если она не только объединяет некоторую предметную область, но и служит рычагом для поиска новых знаний. С одной стороны, всякий метод не только идеальный инструмент освоения объективной реальности, но и специфическая форма знания о том, как в определенных условиях действовать ради достижения намеченной цели, с другой — само полученное знание становится средством решения новых задач, то есть превращается в метод дальнейшей теоретической и практической деятельности. Метод представляет собой теорию, обращенную к практике, а теория — орудие познания и преобразования общественных отношений.

В-третьих, единое назначение метода и теории познания заключается в организации научного знания, создающего целостное представление о закономерностях и существенных свойствах правовой действительности.

Применение совокупности социальной практики теоретических принципов и логических приемов при изучении форм конституционно-правового воздействия позволяет выявить основные закономерности развития конституционного строя, федеративного устройства, организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Методология конституционного права как инструмент познания включает: всеобщий диалектико-материалистический метод, который является методологической основой исследования государственно-правовых категорий; общенаучные принципы (исторический, системный, принцип объективности, принцип конкретности); логические приемы (анализ, синтез, обобщение, сравнение, гипотезу, индукцию, дедукцию); частнонаучные методы конституционного права (установление, обяывание, дозволение, запрещение, юридический анализ, толкование); методы, применяемые другими науками (социологический, математический, психологический, статистический).

Методология конституционного права позволяет выявить специфику объекта и сформулировать критерии определения закономерностей развития теории государства и права.

Здесь уместно вспомнить Роджера Бэкона (1561–1626), который в своем трактате «Новый органон» провозгласил целью науки увеличение власти человека над природой, обращение к опыту и обработку его посредством индукции, основой которой является эксперимент.

1.7. Этапы становления и развития конституционного права

Ошибка при изучении этапов становления и развития конституционного права заключается в том, что конституционное право в России нередко связывают только с появлением акта, именуемого конституцией. Между тем идеи конституционализма были известны России, особенно конца XIX — начала XX в.⁶⁶

Важнейшим документом этого периода является изданный Николаем II Манифест от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка». Манифест провозглашал незыблемые основы гражданской свободы — неприкосновенность личности, свободу совести, слова, собраний и союзов. Ранее, в августе 1905 г., были опубликованы Манифест об учреждении Государственной Думы, Закон об учреждении Государственной Думы, Положение о выборах в Думу. Согласно этим документам законодательным органом страны (наряду с созданным в 1810 г. Государственным Советом) становилась Государственная Дума. Она избиралась путем непрямого выборов по четырем избирательным куриям (землевладельцы, горожане, рабочие, крестьяне), которые имели различное представительство не в пользу рабочих и крестьян. Законы имели дискриминационный характер, так как из числа избирателей исключались женщины, военные, молодежь и кочевые народы.

23 апреля 1906 г. царь издал «Основные государственные законы». Документ состоял из преамбулы и 5 глав: 1) *О существе верховной самодержавной власти*; 2) *О правах и обязанностях российских подданных*; 3) *О законах*; 4) *О Государственном Совете и Государственной Думе*; 5) *О Совете Министров, министрах и главноуправляющих по отдельным частям*.

Значение «Основных государственных законов» от 23 апреля 1906 г. в том, что фактически они являлись первой российской Конституцией.

Несмотря на явные недостатки первых конституционных актов, их историческая роль прогрессивна: начался переход России от абсолютной к конституционной монархии, были провозглашены основные права и свободы человека.

Методологическая ошибка также состоит в том, что некоторые авторы отвергают существование конституционализма в России до Октябрьской революции 1917 г.

Важное конституционное значение имели акты Временного правительства:

- 1) «Об учреждениях по делам печати» от 27 апреля 1917 г. — отменялась цензура;
- 2) «О собраниях и союзах» от 12 апреля 1917 г. — устанавливалась свобода создания общественных объединений;

⁶⁶ Российское законодательство X–XX веков. — Т. 9. — М.: Юрид. лит., 1994.

3) Манифест о провозглашении России республикой от 1 сентября 1917 г.

К методологическим ошибкам следует отнести и то, что конституционная история не просто связана с этапами развития конституции СССР 1924, 1936, 1977, 1993 гг., но и предопределена конституциями РСФСР 1918, 1925, 1937, 1978, 1993 гг.

Данный вывод обосновывался тем, что в XX в. в России сменилось два типа конституционного права: дореволюционное конституционное (государственное) право, отражающее переходы страны от абсолютной к конституционной монархии (1905 — февраль 1917 гг.), а затем к парламентской республике (февраль 1917 — октябрь 1917 гг.); тоталитарное конституционное (государственное) право, появившееся в результате свержения Октябрьской революции и просуществовавшее в разных модификациях вплоть до периода перестройки (вторая половина 80-х гг.). Ныне в России складывается новый тип конституционного права, соответствующий переходу общества к демократии, правовому государству с признанием высшей ценностью прав и свобод человека и гражданина, — демократическое конституционное право.

Советская наука конституционного права включала самостоятельные разделы:

1) применительно к социалистическим странам — советское конституционное право, конституционное право зарубежных социалистических стран; 2) применительно ко всем остальным странам — конституционное право развитых буржуазных государств, конституционное право стран, освободившихся от колониальной зависимости.

1.8. Соотношение народовластия и государственной власти

Соотношение народовластия и государственной власти выражается в следующем.

1. **Публичная власть народа не ограничивается государственной властью.** Она имеет разные формы своей территориальной организации и своего выражения⁶⁷.

2. **Публичная власть народа**, части народа (народа субъекта федерации, автономного образования, муниципального образования), объединенного в территориальном публичном коллективе, **является неотделимым атрибутом любого территориального публичного коллектива.**

3. **Публичная власть народа осуществляется на всех уровнях территориальной публичной организации населения.** При этом народный суверенитет (право и возможность определять условия и формы своей общественной жизни) принадлежит народу, государственный суверенитет (независимость государства вовне и внутри от любой другой власти, кроме власти собственного народа, и ограничений, принятых на себя государством в соответствии с общими принципами международного права и ратифицированными им договорами) принадлежит государству, национальный (этнический) суверенитет принадлежит нации (этносу) и реализуется ею путем определения форм своей общественной жизни в рамках, установленных конституцией государства.

4. **Государственной властью является только власть государства**, а не орган государственной власти. Субъекты федерации, политические автономии обладают негосударственной публичной властью с политическими элементами, различными по

⁶⁷ Для сравнения см.: Производность государственной власти от народовластия (разд. 1, п. 1.3); Суверенитет народа (разд. 2, п. 2.3), Государственное принуждение (разд. 2, п. 2.4), Соотношение государства и государственности (разд. 2, п. 2.8).

своему объему и характеру. Политические элементы власти субъекта федерации связаны с особым характером территориального публичного коллектива (субъект федерации — государственное или, точнее, государствовподобное образование), политические элементы власти территориальной автономии связаны с существованием национальных (этнических) отношений или с другими особенностями их населения, имеющими (могущими приобрести) политическое значение.

Устанавливается союз между федерацией и ее субъектами для обеспечения более эффективного их функционирования и развития. Не теряя своего суверенитета, они образуют новое, общее для всех суверенное государство, наделив его соответствующей компетенцией в осуществлении внутренней и внешней политики. Каждый субъект федерации сохраняет политико-правовое качество суверенной государственности, но его суверенитет в определенной мере ограничивается в рамках переданных федеральным органам компетенций, равно как ограничен суверенитет федерации компетенцией ее субъектов.

5. Государственная власть исходит от народа всего общества и распространяется на всю территорию государства, физических и юридических лиц, находящихся на ней, а также граждан государства, находящихся вне его территории. Публичная власть других публичных территориальных коллективов исходит от народа этих коллективов, распространяется в пределах их полномочий на физических и юридических лиц, находящихся на территории публичного коллектива, и реализуется в рамках конституции и законов государства.

6. Государственная власть — верховная публичная власть, имеющая учредительный характер. Поэтому в государстве целесообразно иметь только один учредительный документ — конституцию государства. Можно выделить четыре понимания государственной власти: как волевого отношения, как органа государства, как функции и как совокупности полномочий.

7. Муниципальные образования, их народ обладают публичной неполитической (негосударственной) властью. На уровне политики все проблемы решаются государством, например как в Федеральном законе «Об общих принципах организации государственной власти субъектов Российской Федерации».

1.9. Морфология государства

В настоящее время заслуживает внимания следующая морфология государства⁶⁸.

1. Монократия. Под монократией понимается государство, в котором гонорант приобретает государственную власть от одного суффражиста (верховный руководитель), являющегося легитимным или нелегитимным гонорантом в момент передачи власти. Политическое правоотношение, в том случае если оно возникает, прекращается в момент приобретения гонорантом властного правомочия, становясь в этот момент необратимым. Монократии могут быть разделены на четыре группы по способу возникновения, определяемому совокупностью таких признаков, как преемственность и легитимность.

⁶⁸ Столяров И. В. Введение к системной морфологии государства // Государство и право. — 2003. — № 8 — С 10–18.

Наследственная монархия (эволюционная, легитимная) — государство, в котором высшая государственная власть передается гоноранту-правопреемнику непосредственно гонорантом-правообладателем, который выступает при этом в роли суффражиста. В Древней Греции такой законный вид единоцарствия называли «базилея». При наследовании власти правопреемник не обязательно должен быть прямым генетическим потомком или кровным родственником правообладателя: известно, что наследование власти в Римской империи осуществлялось через институт усыновления, а правители Древнего Китая и Византии нередко передавали власть в наследство «достойнейшему». По качественному признаку гоноранта можно выделить, по крайней мере, пять видов наследственных монархий, объединенных в два рода.

Эндогенная монархия, или эндогенократия (от *endon* — внутри, *genea* — род), — монархия, в которой власть передается наследнику из собственного рода.

Андрогенная монархия, или андрогенократия (от *andreios* — мужской), — монархия, в которой гонорант является кровным наследником мужского пола; почти все наследственные монархии в древности и большинство в Средневековье были андрогенными. Андрогенная монархия может быть абсолютной, относительной и условной. *Абсолютными*, с наследованием только по мужской линии, были практически все древние и восточные андрогенократии, а в Европе — Франция по салическому закону. Сегодня к ним относится Саудовская Аравия. Примером *относительной* андрогенократии может служить порядок престолонаследия в России, установленный императором Павлом I в 1797 г.: престол мог передаваться по женской линии только в случае пресечения всех мужских ветвей. *Условной* можно назвать «кастильскую» систему престолонаследия, при которой престол передается старшему сыну, а при его отсутствии — старшей дочери монарха, прекратившего царствование.

Амфигенная монархия, или амфигенократия (от *amfi* — обоюдный), — монархия, в которой гонорантом может быть кровный наследник любого пола. Такой порядок сохранился, например, в Королевстве Нидерланды, где престол наследует старший по возрасту законный наследник.

Метагенная монархия, или метагенократия (от *meta* — перемена), — монархия, в которой гонорантом мог становиться усыновленный наследник.

Экзогенная монархия, или экзогенократия (от *ekso* — вне), — монархия, в которой власть передается суффражистом гоноранту, не являющемуся ему родственником ни по крови, ни через усыновление.

Гамогенная монархия (от *games* — брак) — монархия, в которой царская власть приобретает мужчиной, женившимся на вдовствующей царице, которая является суффражистом. Многочисленные примеры мы находим уже в греческой мифологии: женихи далеко не юной Пенелопы, которая считалась вдовой Одиссея, преследовали династическую цепь, и Эдип стал царем, женившись на вдове убитого им предшественника, не подозревая, что убил отца и женился на матери. История Древнего Востока также дает множество примеров такого способа наследования.

Аретогенная монархия (от *arete* — достоинство) — монархия, в которой гонорантом становится наследник, назначенный за свои достоинства. Такой способ наследования широко практиковался в период разложения Римской и зарождения Византийской империи.

Императивная монархия (революционная, легитимная) возникает путем принятия в рамках действующего права инспирируемого гонорантом единоразового нормативного акта, который легализует бессрочное единоличное правление (например, путем референдума об отмене ограничений на переизбрание высшего должностного лица или о бессрочном президентстве, консульстве и т. д.). При этом может учреждаться новая должность или становится пожизненной старая. Иногда возможно комбинирование старой и новой должностей, что, например, было осуществлено Наполеоном, ставшим вначале «первым консулом» в триумvirате, затем с помощью плебисцита — «пожизненным консулом» и в заключение (также путем плебисцита) — «императором французов». Подобная практика возникла впервые в Древнем Риме и носила название «диктатура». Первоначально «диктатор», должностное лицо, обладавшее неограниченной властью, избирался сроком на шесть месяцев в случае смертельной военной угрозы для государства, когда консульское двоевластие — принципиальный антипод монархии — признавалось неэффективным. Однако в 82 г. до н. э. Корнелий Сулла, обладавший неограниченной военной властью в Риме, вынудил сенат и народ Рима предоставить ему бессрочную диктатуру законодательным путем. Впоследствии диктатура была доведена до абсолюта Юлием Цезарем. Легитимность такого рода монархий обуславливается именно наличием суфражистов *de jure*, независимо от того, что *de facto* суфражистом является сам гонорант, хотя такой акт может издаваться и единолично. Например, в качестве императивной монархии можно рассматривать причину, абсолютизовавшую власть царя Ивана Грозного. Императивная монархия возникает на месте любой другой формы государственной власти. Императивные монархии возникали не раз в самых разных государствах. Возникают они и сейчас, например, в некоторых республиках Средней и Ближней Азии. В зависимости от того, становится гонорантом сам суфражист или другое лицо, могут быть выделены два рода императивных монархий.

Гомогенная монархия, или гомогенократия (от *homo* — единый), — государство, в котором императивный акт издается суфражистом в свою пользу. Гомогенные монархии могут быть классифицированы по видовой принадлежности в зависимости от способа присвоения полномочий (учреждение новой должности или бессрочное продление власти). Первым способом действовали Сулла, Юлий Цезарь, Кромвель, Наполеон Бонапарт и другие знаменитые деятели прошлого. Второй способ используют обычно фигуры более мелкого масштаба.

Гетерогенная монархия, или гетерогенократия (от *heteroios* — иной), — государство, в котором власть передается суфражистом другому лицу, что, например, происходит при реставрации королевской династии. Отличие гетерогенной монархии от метагенной или эндогенной состоит в том, что гонорант не является наследником суфражиста ни тогда, когда он становится гонорантом немедленно, ни в тех случаях, когда его власть возникает только после смерти суфражиста (например, при реставрации Франко королевской династии в Испании), причем власть его носит качественно иной характер. Обычно гонорант в гетерогенной монархии является наследником предшественника суфражиста.

Элитарная монархия (эволюционная, нелегитимная) возникает как результат фактической узурпации единоличной верховной государственной власти путем установления абсолютного контроля над политической элитой. При этом новое по-

литическое правоотношение не возникает, поскольку никаким нормативным актом эта узурпация не подкрепляется, а происходит метаморфоза существующего. В элитарной монархии гонорант является обладателем государственной власти *de facto*, не являясь таковым *de jure*. Характерным примером такого типа государственной власти является «принципат», когда среди равных выделяется первый. Такого рода монархия была установлена Октавианом Августом. В новейшей истории подобное явление получило название «культ личности». Подобно императивной монархии, элитарная монархия сменяет любую форму государственной власти, кроме монархии. В новейшее время типичным примером элитарной монархии являлись многие страны социалистического лагеря, в которых глава Политбюро Коммунистической партии (какое бы название ни носил руководитель или партия) являлся с «легкой руки» И. В. Сталина единоличным нелегитимным руководителем государства. Попытка превращения элитарной монархии в императивную, то есть ее легализация, была предпринята М. С. Горбачевым при введении института президентства в СССР, но оказалась неудачной вследствие отступления от принципов монархии, которая не допускает возможности дробления власти.

Тираническая монархия (революционная, нелегитимная) возникает вследствие насильственного захвата единоличной власти. Тираническая монархия может возникнуть на обломках любой другой формы государственной власти, в том числе и монархии другого вида. Две буквы «н» в данном случае указывают на то, что термин происходит от древнегреческого слова «*tigannis*» которым обозначали царскую власть, полученную не по закону, иначе говоря, не по наследству, а насильственным путем. Следовательно, «тиранн» — это совсем не то, что «тиран». Обширный обзор тиранических монархий в древнее время можно найти у Э. Д. Фролова, хотя не только античность, но и более поздние времена содержат многочисленные примеры монархий такого рода.

2. Олигократия (*oligos* — немногий) — государство, в котором гонорант кооптируется из среды суфражистов, представляющих ограниченное сословие. В олигократии возможно формальное разделение властей и существование института избирательного права, однако круг участников политических правоотношений ограничен количественно, причем гонорантами и суфражистами являются только члены определенного сословия, обладающего политическими правомочиями. В отличие от монархии, олигократия характеризуется отчетливо выраженным политическим правоотношением, поскольку сословие, легитимирующее гоноранта путем предоставления ему властных государственных полномочий, очень часто обладает возможностью изменения или прекращения данных полномочий. Если провести аналогию с гражданско-правовым договором, то олигократию такого типа можно сравнить с договором поручения, поскольку лицо, обладающее полномочием, осуществляет свою деятельность от лица доверителей и может утратить его по решению доверителей. Родовым признаком, дифференцирующим олигократии, является качественный признак господствующего сословия.

Идеократия — государство, в котором гонорант находится под контролем суфражистов верховных руководителей официальной догматической идеологии. В своей эволюции идеократия откровенно тяготеет в сторону элитарной монархии. Могут быть выделены такие виды идеократии, как теократия и партукратия.

Теократия (*theos* — бог) — государство, в котором суффражистами являются представители церковной власти, доминирующей над светской. При этом руководители церковной власти не обязательно являются гонорантами, что впервые отметил, видимо, Спиноза. Можно выделить значительное количество разновидностей теократии. Очевидно, Ватикан, Иран или Парагвай времен владычества иезуитов, пытавшихся реализовать проект Города Солнца, — это совсем разные государства.

Партократия — государство с однопартийной системой, в которой гоноранты являются членами партии, а суффражисты — ее руководителями. Интересно отметить, что разновидности идеократии, как правило, антагонисты по идейному признаку: партократии обычно атеистичны. Известны, по крайней мере, две разновидности партократий — *национал-социалистическая* и *советская*; первая основана на национальной идее, а вторая — на интернациональной.

Стратократия (*stratos* — войско) — государство, в котором суффражисты представлены только военным сословием. Эта группа государств весьма многообразна. В их числе находятся и «военные республики» вроде Запорожской Сечи, и «монархии», и «империи», в которых судьба царствующего гоноранта целиком находилась в руках гвардии, и многочисленные «хунты».

Тимократия (*time* — цена) — государство, в котором сословие, причастное к формированию власти, определяется имущественным цензом. Тимократии, как представляется, также достаточно разнообразны. Может быть выделено, по меньшей мере, два основных вида тимократии в зависимости от количества или качества имущества, — плутократия и гоPLITOKратия.

Плутократия (*ploutos* — богатство) — государство, основанное на власти наиболее богатых членов общества (то, что Аристотель называл олигархией), иначе говоря, власти, определяемой количеством имущества.

ГоPLITOKратия — государство, включающее в ценз тех, кто представляет основу его существования (вооружающиеся за свой счет воины, плательщики налогов и т. п.). Этот термин в знак уважения к Аристотелю основывается на названии гоPLITOK, поскольку полития, характеризующаяся в классификации Аристотеля как наилучшая форма народовластия, фактически представляет собой тимократию, в которой имущественный ценз выражается в возможности приобретения снаряжения гоPLITOK — тяжеловооруженного пехотинца в древнегреческих государствах-полисах.

Этнократия (*ethnos* — народ) — государство, в котором все властное сословие представлено выходцами из одной местности, племени, расы. Этнократиями являются государства Балтии, Израиль, Япония, многие африканские государства. Типичной расовой этнократией является апартеид. В период становления ислама арабские государства последовательно проходили путь от вариативной этнократии через теократию к андрогенкратии.

Аристократия (*aristes* — знатнейшие) — государство, в котором властное сословие представлено титулованной знатью. В зависимости от того, является ли знать старинной или новообразованной, могут быть выделены виды этого типа государства: археократия и новократия.

Археократия — государство, в котором властное сословие образовано наследственной знатью. Употребление корня «архе» призвано обозначить, что знатность тако-

го сословия определяется давностью рода. Археократиями было большинство средневековых европейских монархий, среди которых наиболее последовательно правление родовой знати проявлялось в Польше. Россия при царе Василии Шуйском также представляла собой археократию.

Новократия — государство, в котором у власти находится новая знать. Пример недолгого правления новой знати в виде «конституционно-аристократической русской монархии» приводит В. О. Ключевский.

Геронтократия (*geron* — старый, старший) — государство, в котором властное сословие формируется из лиц, достигших значительного возраста.

Андрократия — государство, в котором женщины законодательно устранены из числа суфражистов, например Республика Сан-Марино, где женщины обладают активным избирательным правом, но не могут входить в состав Большого генерального совета, избирающего из своей среды всех руководителей страны.

Партитократия — термин, принадлежащий бывшему премьер-министру Бельгии Л. Тиндемансу, обозначающий такую форму власти, которая действует в «парламентских республиках» со значительной фрагментацией политических сил путем заключения кулуарных сделок.

3. Исократия (*isos* — равные права) — государство, в котором суфражистами являются все совершеннолетние граждане. В форме исократии существует значительная часть современных государств. По группам исократии классифицируются в зависимости от способа возникновения полномочий гоноранта. Политическое правоотношение, существующее в исократии, можно сравнить с договором аренды: до истечения срока действия договора суфражисты-арендодатели не могут его расторгнуть, за исключением случаев, предусмотренных в договоре, а по истечении срока договор теряет свою силу автоматически, и только суфражисты имеют право продлить его на новый срок.

Прямая исократия — государство, в котором гонорант избирается всеми гражданами непосредственно, то есть суфражистами являются все граждане. Родовая классификация может быть осуществлена по качественному признаку гоноранта, в частности, по тому, является он главой государства (США, Российская Федерация) или только главой исполнительной власти (Израиль).

Промежуточная исократия — государство, в котором гонорант вотируется суфражистами, предварительно избранными всеми гражданами. В отличие от олигократии, избиратели при этом точно знают, за кого будут голосовать избранные ими суфражисты.

И. В. Столяров завершает подробный анализ видов власти словами И. Канта: «Эти пролегомены предназначены не для учеников, а для будущих учителей, да и последним они должны служить руководством не для преподавания уже существующей науки, а для создания самой этой науки».