

Раздел II

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

2.1. Понятие, сущность, предмет науки конституционного права

Наука конституционного права — это не совокупность норм, а история и теория конституционного права. Объектом науки конституционного права являются: 1) закономерности развития конституционного права; 2) совершенствование конституционных норм; 3) виды конституционно-правовых отношений ⁶⁹.

Существует два подхода к определению понятия конституционного права ⁷⁰.

Представители первого, радикального, направления рассматривают конституционное право с позиций классовой борьбы и диктатуры определенного класса (пролетариата), что отмечалось в пп. 1.1, 1.3, 1.5, 1.8 разд. I.

Представители второго, либерального, направления выступают за правовое и социальное государство, разделение властей, развитие местного самоуправления, ответственность всех должностных лиц и органов перед народом, мирные средства разрешения конфликтов, поиски компромиссов и консенсуса (соглашения).

Сущность науки конституционного права определяется конституционно-правовыми институтами и практикой реализации конституционных форм.

Признаки науки конституционного права ⁷¹

Во-первых, наука конституционного права исследует понятийный аппарат, учение о Конституции России в ее историческом развитии; определяет сущность, структуру, принципы и юридические свойства действующей Конституции РФ; применяет системный анализ норм, закрепляющих основы конституционного строя Российского государства; анализирует проблемы конституционного регулирования взаимоотношений личности и государства, проблемы закрепления и реализации прав и свобод человека и гражданина; анализирует формы правления и национально-государственного устройства Российской Федерации.

Во-вторых, наука конституционного права России изучает процесс исторического становления и развития институтов конституционного права на основе принципов и норм международного права.

В-третьих, современный этап развития науки конституционного права России характеризуется: 1) анализом и комментированием Конституции РФ; 2) признанием ценностей демократии, прав человека, верховенства права и закона; 3) обновлением методологической базы науки конституционного права путем отказа от догматических и демагогических постулатов прошлого (плюрализм в методологии).

Предметом науки конституционного права являются две основные сферы общественных отношений: а) отношения между человеком и государством (права и свободы человека); б) властеотношения (организация государства и государственной власти). Они определяются на основе: 1) сущности, систем построения отрасли российского

⁶⁹ Для сравнения см.: Задачи и проблемы курса конституционного права (разд. 1, п. 1.1).

⁷⁰ Конкретные определения конституционного права см.: Маликов М. К. Концепция государственной власти и местного самоуправления. — Уфа, 1997. — С. 51–52.

⁷¹ Признаки конституционного права как учебной дисциплины см. в разд. 1, п. 1.5, а проблемы курса — в разд. 1, п. 1.1.

конституционного права, ее источников; 2) фактических отношений, регулируемых нормами конституционного права России; 3) практики реализации норм российского конституционного права; 4) истории самой науки конституционного права России, ее идей, концепций, прогнозов; 5) федеративного устройства, избирательного права и избирательной системы, форм деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

При этом следует учесть и то, что наука конституционного права в качестве исходных определяет социальные цели общественного развития и их влияние на цели правового (конституционного) регулирования, хотя материальные цели (экономические, политические, идеологические) лежат вне сферы права. Их взаимосвязь объясняется тем, что материальные условия жизни общества ставят законодателя перед необходимостью издания ряда норм, целевое назначение которых predetermined заранее (объективно)⁷². Правда, в определенных исторических условиях объективные и субъективные факторы способствуют (или препятствуют) выбору наилучших средств для достижения целей. Тем не менее законодатель может поставить перед правом и такие цели, которые не соответствуют уровню общественного развития, о чем свидетельствуют измененные и отмененные акты.

Основы науки конституционного права

Институт единства народовластия. Он включает: 1) единство государственной власти; 2) единство воли законодателя и воли народа; 3) непосредственное осуществление народом государственной власти; 4) верховенство государственной власти; 5) легитимность государственной власти.

Под *осуществлением принадлежащей народу государственной власти* 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.

Верховенство государственной власти проявляется: в общеобязательности (она распространяется на все население); прерогативности (государственная власть вправе отменить, признать недопустимым любое проявление всякой другой общественной власти); публичности осуществления государственной власти путем разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную.

Легитимность власти определяется как принцип функционирования и деятельности демократической власти. Под легитимностью понимается способность власти создавать и поддерживать у населения убеждение в том, что власть в стране наделена правом принимать решения, которые ее граждане должны выполнять. Принцип легитимности власти обеспечивает добровольное согласие граждан подчиняться ее решениям и правомочность применения властью принуждения. Это позволяет «рассматривать легитимность как специфическое состояние политической системы, где

⁷² Для сравнения см.: Особенности преподавания конституционного права (разд. 1, п. 1.1).

существующий порядок распределения (наделения) властью обеспечивает возможность направлять действия политических субъектов с минимальным использованием принуждения и насилия»⁷³.

Признаки падения легитимности власти: 1) рост степени принуждения; 2) ограничение прав и свобод; 3) запрещение политических партий и независимой прессы; 4) рост коррумпированности всех институтов власти, их сращивание с криминальными структурами; 5) низкая экономическая эффективность власти. Последний признак — наиболее существенный показатель делегитимации власти. Как показывает практика, экономический рост заметно повышает уровень легитимности режима, поскольку снижает конфликтность общества из-за перепадов в уровне жизни различных групп населения.

2.2. Особенности науки конституционного права

Существующие консервативные подходы к проблемам конституционного права РФ объясняются отсутствием у государствоведов цельной теории государственно-правовых институтов. Между тем она нужна для анализа Конституции РФ 1993 г. Не менее важна ее роль и в определении: закономерностей денонсации договора об образовании СССР и подписания Федерального договора, положенного в основу Конституции РФ; образования Содружества Независимых Государств (СНГ); изменения правового статуса бывших союзных и автономных республик в РФ; формирования новых федеративных отношений (ст. ст. 1, 67) и субъектов Федерации (ст. ст. 5, 65); совершенствования принципов конституционного строя РФ (ст. ст. 3, 4, 7, 9) и статуса субъектов государственной власти (ст. ст. 11, 80, 94, 95); договорного характера Российской Федерации (п. 3, ст. 11, ст. 73) и прямого действия Конституции РФ на всей ее территории (п. 2, ст. 4, п. 2, ст. 15); государственной целостности (п. 3 ст. 5) и единства экономического и правового пространства Российской Федерации (п. 1. ст. 8 Конституции РФ)⁷⁴.

2.3. Исходные положения науки конституционного права⁷⁵

Исходными положениями науки конституционного права могут быть признаны правовые и теоретические (концептуальные) основы.

К правовым основам относятся принципы деятельности органов государственной власти (ст. ст. 80, 102, 103, 110, 118, 130 Конституции РФ) и местного самоуправления (п. 2 ст. 3); конституционные основы экономических (ст. 8), социальных (ст. 7), политических институтов (ст. 13), гарантии народовластия и механизм их действия (ст. ст. 17–64); конституционное положение граждан (ст. 6); конституционные принципы национальной государственности (ст. ст. 16, 66).

К теоретическим основам относятся: понятия и категории трех групп: 1) понятия, разработанные философами, историками, экономистами (общество, базис, надстройка, нации, классы...); 2) юридические понятия, заимствованные наукой консти-

⁷³ См.: Завершинский К. Легитимность: генезис, становление и развитие концепта. — М., 2001. — С. 47; Легитимность государственной власти и ее основные типы // Государственная служба. — 2002. — № 2. — С. 112.

⁷⁴ Для сравнения подробно см.: Основные проблемы курса конституционного права (разд. 1, п. 1.1); тенденции развития конституционного права (разд. 1, п. 1.8); этапы развития конституционного права (разд. 1, п. 1.7), особенности преподавания конституционного права (разд. 1, п. 1.1).

⁷⁵ Разд. 2, п. 2.1.

туционного права из других юридических наук — теории государства и права, отраслевых наук (государство, право, норма права, правоотношение, ответственность, санкции...); 3) собственные понятия конституционного права (конституционный строй, народный, национальный, политический, государственный, экономический, правовой суверенитеты, федерация, субъекты федерации, формы осуществления государственной власти, народовластие...) ⁷⁶.

Кроме того, следует учесть взаимосвязь исходных положений науки конституционного права и основных задач науки конституционного права (разд. 1, п. 1.1).

Во-первых, конкретно-исторический и научный подходы позволили выработать основные международно-правовые способы осуществления права народа на самоопределение: создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним или установление любого другого политического статуса. Именно в этом плане следует рассматривать верховенство государственной власти (разд. 2, п. 2.1).

Во-вторых, суверенитет народа проявляется в возможности обретения государственного суверенитета в любой его форме ⁷⁷. Причем народ, обретший государственность, не теряет своего суверенитета, он сохраняет право изменять избранную им форму государственного бытия. Только при этом не следует смешивать правовые основы государственной власти с политизацией, так как она формирует остаточный принцип интересов личности, превращает право в инструмент, отчуждает государственную власть от решения социальных проблем.

В-третьих, народ федерации — понятие более общее по отношению к народу государства — члена Федерации, которая призвана объединить все проживающее в ее границах население на федеративных отношениях. Противопоставление народа всей федерации народу, составляющему часть его и проживающему в пределах субъекта федерации, приведет к разрушению федерации, поскольку делает невозможным установление единства в обеспечении прав и свобод человека в федеративном образовании ⁷⁸.

2.4. Концепции государственной власти

В науке конституционного права самым существенным признаком государственности является государственная власть, имеющая определенные формы организации и выполняющая внешние и внутренние функции. Однако в нем нет ответа на вопросы, тождественна ли концепция государства концепции государственной власти? бывает ли научная концепция сущности государства? не следует ли тогда разработать концепции формы государства? в какой мере конкретная концепция государства (а не концепция сущности государства) применима к исследованию формирования концепции государственной власти? не происходит ли неправомерная подмена понятий «научная концепция сущности государства» и концепция государственной власти? не ведет ли формулировка «научная концепция сущности государства» к отождествлению

⁷⁶ Для сравнения см.: Категориальный аппарат конституционного права (разд. 2, п. 2.6.)

⁷⁷ О соотношении народовластия и государственной власти см. разд. 2, п. 2.3.

⁷⁸ Маликов М. К. Гражданство Российской Федерации и ее субъектов // Государство и право. — 1997. — № 8. — С. 21–24.

признаков государства и государственной власти с принципами познания признаков и видов государства и государственной власти?

В какой-то степени ответы на поставленные вопросы содержатся в следующих концепциях государственной власти⁷⁹.

1. Институциональная концепция государственной власти вытекает из того, что к институту государственной власти примыкает институт государственного суверенитета, институт представителя государства на местах (губернатор, префект и т. д.) в ряде стран связан с правом контроля за деятельностью органов местного самоуправления (институт административной опеки), институт парламентной республики находит продолжение в институте ответственного (перед парламентом) правительства (парламентское правительство) и т. д. В государстве есть централизующее начало — административное (администрация, предоставленная сама себе, может только централизовать) и децентрализующий фактор — конституционное начало, которое с неизбежностью приводит и к политической, и к административной децентрализации, так как децентрализация суверенитета (т. е. разделение властей) и административная децентрализация (местное управление) действуют одновременно.

На наш взгляд, все это выражается, прежде всего, в конституционных и правовых институтах. К первой группе следует отнести институт конституции, институт общественного устройства как полновластия народа, институт государственного устройства, институт политической и экономической систем, институт представительных органов, институт избирательного права, институт основ правового положения граждан. Каждый из них может быть разделен на меньшие по своему объекту институты.

К правовым институтам относятся: институт верховенства Конституции (включая верховенство власти в плане суверенитета государства, верховенство права, верховенство закона, верховенство государственной власти, верховенство представительных органов); институт единства народовластия (включающего единство государственной власти, единство предмета и метода конституционного регулирования, единство источников, принципов, норм конституционного права, единство воли законодателя и воли народа, единство системы категорий (понятий) и институтов конституционного права); институт непосредственного осуществления народом государственной власти, формы государственно-правовых связей, формы государственного устройства.

2. Конституционная концепция государственной власти выражается в конституционной концепции народовластия, которая предполагает формы государственного единства: единство представительных органов, единство субъектов власти, единство народного суверенитета, единство государственной власти, единство законодательной и исполнительной власти, единство народовластия.

Определение организующей силы норм Конституции и действия субъектов конституционно-правовых отношений связаны с тем, что политические, социально-экономические, правовые механизмы направлены на реализацию принципов народовластия и действия самой Конституции.

⁷⁹ Маликов М. К. Концепция государственной власти и местного самоуправления. — Уфа, 1997. — С. 8, 10, 14; Он же. О концепции конституционализма на современном этапе // Вестник Башкирского государственного университета. — 1996. — № 1. — С. 46–48; Он же. К вопросу о принципе определения государственной власти // Вестник Башкирского государственного университета. — 1997. — № 3. — С. 54–58.

Кроме того, конституционное регулирование выступает системообразующим фактором в нормативно-правовой системе, придавая ей целостность и выступая главным юридическим основанием ее формирования и функционирования, определяя связи субординации внутри системы.

Наконец, выделим еще один аспект взаимодействия между самими конституционными нормами. Здесь системность норм Конституции выступает как гарантия их функционирования, как принцип непрерывности их действия, единства государственной власти. Последнее является признаком (свойством) Основного Закона, а не признаком государственной власти. В конституционных принципах и нормах получают предметное отражение самые характерные для организации и функционирования общества и государства общественные отношения, составляющие их устои: отношения собственности и власти, государственно-правовой организации, положения личности в обществе. Поэтому представляется верной концепция тех авторов, которые считают, что «форма государства находит свое проявление не только в форме правления, государственного устройства и в государственном режиме, а также в структуре и взаимоотношениях других органов государства, не определяющих форму правления (местных органов государственной власти, управления и самоуправления, правосудия, народного контроля), в системе взаимоотношений органов государства с населением, в основах правового статуса коллективов и личности, в правовом регулировании и реальном осуществлении форм непосредственной демократии, в действительных отношениях политико-территориальных единиц и т. д.»⁸⁰.

3. **Гносеологическая концепция** государственной власти вытекает из конституционной и выражается в том, что принципы, идеи, категории детерминируются соответственно производством материальных благ и воспроизводством человеческой жизни на земле (предмет изменчивости и историчности конституционных институтов); во-вторых, законодатель (государственная власть, народовластие) не делает, не изобретает их, а только формирует (объекты перевода общественных отношений в политико-правовые); в-третьих, общесоциальные гарантии дополняются общечеловеческими (методы перевода системы «под влиянием международных стандартов»). Следовательно, народовластие придает одинаковую силу предмету, объектам, методам государственной власти и местного самоуправления.

Основой, ядром, первоэлементом предмета правового регулирования в конституционном праве являются жизненные отношения, возникающие в процессе осуществления народом принадлежащей ему государственной власти. С учетом этого в Конституции РФ в качестве базовых принципов 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).

Эти принципы согласуются с объектом изучения конституционного права, который включает:

- 1) отраслевую принадлежность общественного устройства;
- 2) пространственную ограниченность Федерации и ее субъектов;
- 3) функциональную направленность государства;

⁸⁰ Чиркин В. Е. Формы социалистического государства. — М., 1973. — С. 36.

- 4) определенное временное (конституционно-этапное) ограничение;
- 5) количественное и качественное измерение конституционных законов.

В целом же объектом изучения могут быть народовластие и государственная власть в совокупности. В то же время предметом конституционного права могут быть различные стороны народовластия и суверенитета государства. Таким образом, одному объекту (принципу) конституционного права могут соответствовать несколько предметов государственной (экономической, политической) власти и власти местного самоуправления.

4. Социальная концепция государственной власти признает исходными положения о том, что социальные цели общественного развития не зависят от права, от Конституции; цель правового регулирования лежит в сфере общественных отношений, регулирующих право, а не в сфере самого права; объективные и субъективные факторы способствуют (или препятствуют) выбору наилучших средств для достижения целей, определения сроков и порядка их достижения; социальные цели находятся вне права (*И. С. Самощенко*); в праве формируются определенные цели и задачи правового регулирования (*Д. А. Керимов*); цель сопряжена с содержанием права, поведение, которого добивается законодатель, есть цель права (*Д. М. Чечот*); материальные цели (экономические, политические, идеологические) лежат вне сферы права, но они закрепляются в нормах права; материальные условия жизни ставят законодателя перед необходимостью издания ряда норм, целевое назначение которых предопределено заранее (объективно), но законодатель может поставить перед правом и такие цели, которые не соответствуют уровню общественного развития; юридическая цель нормы состоит в обеспечении определенного юридически значимого поведения.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что «хотя государственная власть осуществляет некоторые меры социального порядка, постсоциалистическое государство не обеспечивает необходимого уровня жизни населения, не представляет ему необходимых социальных услуг и, следовательно, не является еще социальным государством» (*В. Е. Чиркин*).

Необходимость решения этих вопросов объясняется верховенством и единством государственной власти, являющихся социально-политическими и организационно-правовыми признаками государственной власти. Последняя определяется как взятые в их единстве основы организации и функционирования общества, государства, коллектива и личности, а также их взаимосвязи на почве сочетания их коренных интересов.

Двудеиное начало народовластия (п. 2 ст. 3 Конституции РФ) включает полноту органов государственной власти (п. 1 ст. 11 Конституции РФ) и в плане единства законодательного регулирования как выражение государственного единства. Получается, что государственная власть как общественно-политическая категория является производной от категории «суверенитет народа» (п. 1 ст. 3 Конституции РФ).

К тому же, как показывает практика, в процессе реализации действительного народовластия (история знает различные формы его проявления) конституционные нормы, принципы, институты могут приносить положительные результаты. Значит, воля законодателя (народа), ставшая государственной волей, отражает социальные интересы в конституционном развитии.

Социальное назначение народовластия выражается в том, что народ РФ (РБ) является носителем суверенитета и единственным источником государственной вла-

сти (ст. 3 Конституции РФ, ст. 3 Конституции РБ). Народ РФ (РБ) осуществляет и политическую власть прямо, непосредственно (непосредственная форма демократии) и через систему государственных органов (представительная форма демократии). Здесь не следует упускать из виду и то, что народ осуществляет свою власть (государственную, политическую) также через органы местного самоуправления (п. 2 ст. 3, ст. 130 Конституции РФ, п. 2 ст. 3, ст. 108 Конституции РБ). Отсюда, ответственность за вред в одинаковой степени несут как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления (ст. 53 Конституции РФ, ст. 16 ГК РФ).

5. Политическая концепция государственной власти вытекает из предыдущей и означает неотделимость суверенитета от народа. Это связано с тем, что государство как единая политико-территориальная организация всей страны, как орган публичной народной власти характеризуется верховенством, неделимостью, своего рода всеобщностью в границах страны.

Раньше государственно-правовое единство народа объясняли расширением представительной системы Советов, развитием национальной государственности при ведущей роли союзной, единством государственного управления обществом и организации его вооруженных сил, единством законности, единством социалистического правосознания и политико-правовой идеологии⁸¹. СССР, а вслед за ним и страны Восточной Европы с момента возникновения исходили из другой доктрины, а именно: единства государственной власти и разделения функций по ее осуществлению. Однако провозглашаемую полноту власти представительных органов осуществить в полном объеме не удалось, равно как и их взаимодействие с государственными органами. Власть и ее формы «оживлялись» не законом, а партийно-бюрократическими командами, что деформировало и лишало самостоятельности всю государственную власть и создаваемую ею правовую систему.

Политизация правовых основ государственной власти в РФ формировала остаточный принцип интересов личности. Она превращала право в инструмент и отчуждала государственную власть от решения социальных проблем. В то же время она привела к официальной доктрине отрицания совместимости местного самоуправления с советской формой организации власти⁸².

Ошибочное отношение к самоуправлению объясняется тем, что в самой концепции государственной власти не учитывались две стороны народного суверенитета: а) фактическое верховенство и полномочие народа в обществе и государстве; б) политико-правовые свойства народа в общественной и государственной жизни. Народу принадлежат суверенные права — решать свою судьбу, конституционировать свое самоопределение, организовать свою власть на основе международных актов, соединяя в себе политические и правовые начала, реализуя политические свойства народа (ст. 3 Конституции РФ).

Таким образом, любая политическая власть, в том числе и в постсоциалистическом государстве, как и во всяком переходном государстве, имеет несколько блоков социальных сил, участники которых находятся в состоянии одновременно единства и борьбы. Союз между ними носит стратегический характер, он основан на борьбе

⁸¹ Советский народ — новая историческая общность. Становление и развитие. — М., 1975.

⁸² Крушение империи / Составитель М. К. Маликов. — Уфа, Китап, 1993. — С. 8–9.

против тоталитаризма, выкорчевывании его остатков, которые мешают, хотя и по-разному, всем этим силам, в совместной защите своего теперешнего привилегированного положения (в том числе и в ходе разного рода выборов в органы государственной власти). Борьба носит тактический характер в вопросах перераспределения собственности и власти, стремлении той или иной группы усилить результативность своего давления на государственную власть, на высшее руководство государства⁸³.

6. Целевая (монистическая) концепция государственной власти исходит из того, что власть и олицетворяющие ее органы не обладают суверенитетом, поскольку последний является свойством государства, а применительно к органам государства можно говорить лишь об объеме властных полномочий (ст. ст.10, 11 Конституции РФ).

На наш взгляд, предмет и объект (а в отдельных случаях предмет и метод) конституционализма любого государства выражается, во-первых, в общем учреждении институтов государственной власти, собственности; во-вторых, в закреплении принципов и целей деятельности субъектов конституционного регулирования.

Характерно, что основой демократии и государственности является народовластие, основой единства личности и государства — идея народовластия, основой осуществления государственной власти — народ (так как государственная власть исходит от народа, принадлежит народу и осуществляется для народа), основой единства интересов личности и общества — сочетание непосредственной и представительной демократии. Главная особенность государства проистекает из самого его характера как политической структуры, которая выступает от имени всего общества. Государство, воплощая в себе власть народа, его суверенитет, само становится суверенным, то есть его государственная власть обладает всеми свойствами суверенной власти. Следовательно, по своей социальной сущности суверенитет народа и суверенитет государства едины, а единый народный суверенитет осуществляется как непосредственно народом, так и посредством его государственной власти. Поэтому государственный суверенитет выступает как бы государственно-правовой формой осуществления народного суверенитета (*А. И. Лепешкин*).

Следует, однако, подчеркнуть, что не во всех случаях наделение государственной власти суверенитетом народа может быть признано удачным, ибо в государстве с авторитарным режимом, диктаторской формой правления при отсутствии народного суверенитета действует «голая» государственная власть, фетишизированный государственный суверенитет.

Конкретно-исторический и научный подходы к решению вопросов о соотношении верховенства (единства) государственной власти и суверенитета народа (наций) позволили выработать основные международно-правовые способы осуществления права народа на самоопределение. Это:

- 1) создание суверенного и независимого государства;
- 2) свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним;
- 3) установление любого другого политического статуса.

⁸³ Чиркин В. Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. — 1997. — № 1. — С. 8.

Свойства государственного суверенитета РФ характеризуются народным суверенитетом. Последний через государственный суверенитет обладает высшей силой в отношении своей территории (территория РФ включает в себя территории ее субъектов — ст. 67 Конституции РФ), правом самостоятельно определять свою внутреннюю и внешнюю политику (ст. 71 Конституции РФ); исключительным правом народа на владение и распоряжение национальным богатством (ст. 9 Конституции РФ); правом принятия Конституции (ст. ст. 15, 71 Конституции РФ) и федеральных законов (ст. 76 Конституции РФ), имеющих прямое действие на всей территории РФ (ст. 4). Народный суверенитет, помимо государственного суверенитета, действует и непосредственно при формировании Федерального Собрания РБ (ст. ст. 3, 94 Конституции РФ) и Государственного Собрания РБ (ст. ст. 3, 79 Конституции РБ).

7. Организационная концепция государственной власти связана с политико-правовыми свойствами государственной власти (С. С. Алексеев), верховенством и независимостью, то есть такими свойствами государственной власти, которые выражают ее политико-правовую сущность (В. С. Шевцов).

Выделенные выше концепции в известной мере отражают позиции тех авторов, которые отличают государственный, народный, национальный суверенитеты. По их мнению, три вида суверенитета могут выступать в качестве единого суверенитета народа при референдуме или в качестве самостоятельного при принятии законов или выборе форм национальной государственности. Таким образом, учитываются экономический, политический и правовой суверенитеты Российской Федерации и ее субъектов. Государственный суверенитет выражен в ст. 1 Конституции РФ (ч. 2 ст. 69 Конституции РБ), политический — в ст. 3 Конституции РФ (полновластие народа), экономический — в ст. 9 Конституции РФ (различные формы собственности), национальный — в ст. 3 (ч. 1) и преамбуле Конституции РФ (ч. 1 ст. 69 Конституции РБ), народный — в ст. ст. 3, 11 Конституции РФ (ст. 3 Конституции РБ), правовой — в ст. ст. 15, 76 Конституции РФ (ст. ст. 1, 5 Конституции РБ).

8. Функциональная концепция государственной власти выражается в прерогативности государственной власти. Государственная власть вправе отменить, признать недопустимым любое проявление всякой другой общественной власти (п. 4 ст. 13 Конституции РФ, п. 3 ст. 3 Конституции РБ). Публичное осуществление государственной власти путем разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ, ст. 6 Конституции РБ) и непосредственность осуществления народом государственной власти (ст. 3 Конституции РФ, ст. 3 Конституции РБ) лежат в русле этой концепции.

Понятие полновластия, суверенитет народа в собственном смысле охватывает и отношения в сфере управления обществом. Поэтому можно сказать, что концепция государственного суверенитета выражается в первичности народовластия, суверенитета народа. По функциональной роли государства бывают управляющие, организующие, регулирующие, подавляющие⁸⁴.

По общему признанию ученых, государственный суверенитет как системное единство существующих свойств государственной власти отличается не только от народного и национального суверенитета, представляя собой самостоятельное по от-

⁸⁴ Государство и право. — 1997. — № 2. — С. 27.

ношению к ним явление, но и от самой государственной власти в той мере и степени, в которой существенные свойства отличаются от субъекта их свойств (*Б. В. Щетинин*).

Государственная власть — это «особый источник» государственного суверенитета. Но государственная власть не может служить единственным «источником» народного суверенитета, поскольку народный суверенитет сам формирует государственную власть.

9. Регулятивная концепция государственной власти выражается в том, что с помощью конституционных норм и принципов воля народа «переводится» в политические отношения, действия. Причем эти действия обусловлены, во-первых, тем, что непосредственной силой, создающей или санкционирующей право, является государство. Во-вторых, в праве выражается общая воля многонационального народа, организованного в государство. В-третьих, осуществление права обеспечивается организационной деятельностью государства, в том числе и силой его механизма в случае нарушения или неисполнения правовых предписаний.

Аналогичным образом прослеживается и обратная связь права и государства. Конституционное право оформляет государственное правление и национально-государственное устройство. В нем определяется объем прав и обязанностей (компетенция) федеральных органов государства, общественных организаций, граждан и органов самоуправления.

10. Структурная концепция государственной власти определяется внутренней и внешней сторонами государственного суверенитета. Внутренняя сторона выражается в независимости государственной власти (народовластия) внутри страны, в частности самостоятельной организации государственных органов власти РФ (например, Совет Федерации и Государственная Дума — ст. 95 Конституции РФ, Палата Представителей и Законодательная Палата — ст. 80 Конституции РБ); внешняя сторона — во взаимоотношениях с другими государствами.

В международно-правовых отношениях государственная власть непосредственно не выступает. Она лишь охватывает двуединое начало народовластия и федеративную форму государственного устройства. Каждый субъект федерации сохраняет политико-правовое качество государственности, но его суверенитет в определенной мере ограничивается в рамках переданных федеральным органам компетенций, равно как ограничен суверенитет федерации компетенцией ее субъектов.

11. Концепция государственной власти с позиции народной воли вытекает из того, что народ осуществляет свою государственную и политическую власть также через органы местного самоуправления (ст. 3, п. 2 ст. 130 Конституции РФ, ст. 3, п. 2 ст. 108 Конституции РБ).

12. Процессуальная концепция государственной власти исходит:

- 1) из прямого (непосредственного) действия Конституции;
- 2) «пробуксовки» конституционных норм в связи с отсутствием или неполнотой процессуальных средств в различных отраслях права;
- 3) правильного понимания правовых норм, цели процессуальных средств и цели их обеспечения;
- 4) признания первичности социального «заряда» в процессуальных средствах реализации норм права.

В целом же, при определении процессуальных средств реализации Конституции обращено внимание на подвижность этого социального явления, на их «присутствие» в постоянно развивающихся уголовных, гражданских, административных, земельных, процессуальных нормах права. Однако, как показывает практика, в изменившихся условиях мы часто оперируем традиционными понятиями, терминами, содержание которых в новой социальной обстановке имеет иной смысл.

Представляется обоснованным вывод ученых о том, что функции процессуальных средств реализации Конституции конкретизируются на всех трех стадиях реализации права, а именно: при регулировании общественных отношений (юридическая норма); в возникновении субъективных прав и юридических обязанностей (правоотношение); в реализации субъективных прав и обязанностей (саморегуляция и правоприменительные акты).

Такое соотношение в функциях процессуальных средств реализации Конституции связано с тем, что процессуальные средства «присутствуют» в доведении правовых норм и предписаний до сведения субъектов конституционно-правовых отношений, в определении социально-полезной цели в законах и других нормативных актах и в поддержке правом социально-правового контроля. Процесс воздействия функций процессуальных средств в реализации Конституции начинается с постановки целей и заканчивается достижением положительного результата. Затем на основе информации о результатах достижения или же не достижения целей (в частности, такое встречается после обсуждения законов на Совете Федерации или после проверки решений вышестоящими органами) ставятся новые задачи и начинается новый цикл реализации (действия) функций процессуальных средств по-прежнему, но обновленному факту. Это означает, что функции процессуальных средств реализации Конституции, как и добровольная реализация правовых норм, обеспечиваются: 1) установлением воли субъектов, призванных проводить эти установления в жизнь; 2) определением разумных пропорций форм, в которые облекаются правовые предписания (запрет, дозволение, обязанности); 3) выбором средств психологического воздействия на субъекты (стимулирующие и принудительные), обуславливающих реализацию норм права в соответствии с их содержанием и тем назначением, которые они призваны выполнять на конкретно-историческом этапе развития правовой системы Российской Федерации и ее субъектов.

Следовательно, «процессуальные средства» играют роль «ключа», приводящего в движение весь механизм конституционного регулирования, их функции. Они обеспечивают своевременное и правильное выполнение конституционных положений всеми нуждающимися в специальном содействии субъектами конституционного права. Воплощение в жизнь правовых законов на основе функций процессуальных средств служит «эталоном» понимания всеми законодателями и правоприменителями требований норм Конституции РФ и ее субъектов, а также заключенных между ними различных договоров в рамках действующих конституций и международных стандартов.

В этой связи следует признать, что реализуемые процессуальными средствами функции права предполагают положительные (позитивные) действия законодателя и правоприменителя. Если по конкретному факту игнорируется требование закона, необоснованно разрабатывается и применяется неудачная норма или же закон реализуется вопреки и вне связи с другими нормами права, отдается предпочтение воле-

всему усмотрению, задерживается принятие законов и решений, а равно отказывается в пересмотре незаконных нормативных актов и решений, то действиями законодателя и правоприменителя умалется юридическая ценность процессуальных средств реализации Конституции. В подобной ситуации все процессуальные действия и решения должны быть аннулированы, а должностные лица (депутаты), допустившие их, обязаны нести ответственность с возмещением ущерба согласно ст. 53 Конституции РФ (ст. 16 ГК РФ).

2.5. Предмет и объекты конституционного права

Соотношение предмета и объектов конституционного права определяется тем, что одному объекту власти могут соответствовать несколько предметов государственной, экономической, политической и иной властей.

Дело в том, что, по общему признанию, объект конституционного права (регулируемого) в широком плане обозначает отраслевую принадлежность общественного устройства. Он характеризует пространственную ограниченность Федерации и ее субъектов, функциональную направленность государства. Он также выделяется определенным временным ограничением, обособляется количественными и качественными измерениями законов. В то же время предметом конституционного права могут быть и различные стороны народовластия и суверенитета государства.

Предмет конституционного регулирования получает конкретизацию в конституционном режиме через характеристику субъектов и объектов конституционного воздействия. Важным структурным компонентом режима можно считать юридическое положение субъектов конституционно-правовых отношений, особенности их юридических связей, степень определенности конституционных прав и обязанностей, а также юридический статус объектов конституционного регулирования.

История конституционного развития показывает, что объекты и предметы конституционного права характеризуются общими признаками. Общее для них то, что деятельность субъектов (участников) конституционных правоотношений между государством и гражданами оценивается как результат действия объективных (экономических, политических, социально-нравственных, идеологических, социально-юридических) условий, так и субъективных (профессиональный уровень, личностные стремления, желания и психология людей) факторов.

В целом, объектами конституционно-правовых отношений (конституционного права) являются предметы и явления (юридические факты), с которыми конституционные законы связывают поведение субъектов (участников) правоотношений. Ими могут быть: 1) государственная территория 2) материальные ценности; 3) действия субъектов конституционно-правовых отношений; 4) личные неимущественные блага.

Государственная территория как объект конституционно-правовых отношений выступает в правоотношениях между Российской Федерацией и субъектами Федерации.

Возможна такая ситуация, когда субъект одного конституционно-правового отношения в другом выступает в качестве объекта. Так, административно-территориальные единицы — это субъекты права. В качестве таковых могут выступать и любые иные организационно оформленные территории, имеющие свой правовой статус. Они могут быть объектами конституционно-правовых отношений. Но если субъект права лишь

организационно оформленная территория, имеющая свой правовой режим, то объектом конституционно-правового отношения может быть она и любая иная часть территории государства, независимо от ее организационной оформленности. Характерно, что и в научной литературе, и в законодательстве к объекту конституционно-правовых отношений относят, как правило, государственную территорию, подчеркивая при этом политическую сторону явления, а к объектам, например, земельных — землю, хотя это тоже определенная часть государственной территории. Земля также объект конституционно-правовых отношений (ст. 9 Конституции РФ). Но понятия «государственная территория» и «земля» не отождествляются и не смешиваются. Первое призвано подчеркнуть политическую, второе — экономическую сторону рассматриваемых категорий. Именно поэтому территория субъектов Федерации не может быть изменена без их согласия. Кроме того, согласно ст. 9 Конституции РФ «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

Материальные ценности как объект конституционно-правовых отношений выражаются в виде средств производства, различных форм собственности. Именно поэтому в Российской Федерации признаются и гарантируются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (п. 2 ст. 8 Конституции РФ).

Действия субъектов конституционно-правовых отношений являются объектами правомочий и обязанностей в большинстве конституционно-правовых отношений (ст. ст. 84, 85, 88, 104, 109 Конституции РФ).

Личные неимущественные блага как объекты конституционно-правовых отношений могут возникать в связи с депутатской неприкосновенностью, а также с реализацией ст. 91 Конституции РФ.

Одна из практических задач государственного управления состоит в том, чтобы найти такие пути, способы, формы, которые позволяют соединить интересы государства, общества, коллектива, личности с сохранением саморегулирования и саморазвития общества.

Сущность предмета и объекта конституционного права выражается в неотделимости государственного суверенитета от народа и производности государственной власти от народовластия. Поэтому в прежних работах к основам государственного управления были отнесены: власть народа, которая выражается в нормах, закрепляющих общественное устройство; власть права, которая выражается в нормах, закрепляющих принципы общественного и государственного строя; власть государства, которая выражается в нормах, закрепляющих формы государства и государственных связей при осуществлении государственной власти в виде представительного и непосредственного народовластия.

Исходя из единства власти народа, власти права и власти государства, предмет конституционного права определяется исходя из охраны прав и свобод человека (отношения между человеком и государством) и устройства государства и государственной власти (властеотношения)⁸⁵. При этом его увязывают с незавершенностью конституционной реформы, нестабильностью политической практики, использованием

⁸⁵ Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1996. — С. 15.

ветвями власти для достижения поставленных целей неконституционных методов⁸⁶, появлением новых научных доктрин⁸⁷ и признанием роли публичного права в сфере власти и социально-политических институтов⁸⁸.

2.6. Категориальный аппарат конституционного права

При рассмотрении различных аспектов властеотношения (разд. 2, п. 2.1) мы пользовались категориальным аппаратом в конституционном праве. Здесь мы считаем нужным определить сущность категорий на основе концепции государственной власти.

Дело в том, что при определении сущности власти советского государства ученые доказывали преимущество диктатуры пролетариата, якобы единственной верной идеологии, отрицали «буржуазную» теорию правового государства, пытаясь выискивать недостатки не столько в государстве, сколько в примененных самими учеными методах исследования государственной власти.

Так, если раньше гражданское общество противопоставлялось государству, то теперь оно признается в качестве исходного для государственной власти. Если в социалистический период существования российского общества государственная собственность и государственная власть представляли собой единый механизм (то есть собственность являлась элементом в структуре власти, а власть была элементом структуры государственной собственности), то теперь нередко собственность считается пороком восточной (азиатской) цивилизации. Если в советский период существования государства одним из главных постулатов конституционного характера был приоритет государства и общественных интересов по сравнению с интересами отдельной личности, то теперь признается приоритет личности по отношению к обществу, государству⁸⁹.

Что касается переходного постсоциалистического государства, то к числу социальных основ государственной власти относятся: 1) прежняя центральная номенклатура, во многом изменившая себя; 2) слой чиновничества, наделенный дискреционными полномочиями (правом решать вопросы по своему усмотрению, но в рамках закона); 3) «новая буржуазия», в том числе из среды мафиозных группировок; 4) региональная старая и новая номенклатура, умеющая вырвать себе привилегии у центральной власти⁹⁰.

Исходя из категорий, разработанных философами, государствоведами и правоведами, классификация более 200 существующих государств проводится по самым различным основаниям: 1) по социальным признакам (характер государственной власти); 2) по форме (способу) организации; 3) по видам государственного режима (методам

⁸⁶ Богданова Н. А. К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. — 1994. — № 4.

⁸⁷ Овсяня Ж. И. К обсуждению новой концепции преподавания российского государственного права // Государство и право. — 1996. — № 10. — С. 17–22.

⁸⁸ Отсюда, по признанию Ю. А. Тихомирова, предметом регулирования публичного права являются: 1) устройство и функционирование государства и его институтов; 2) институты гражданского общества, включая самоуправление; 3) основы правовой системы, правотворчества и правоприменения; 4) механизм регулирования межгосударственных отношений, согласования национальных законодательств и международного права; 5) юридические режимы и приоритеты международных норм. См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. — 1996. — № 1. — С. 38–42.

⁸⁹ В этом плане см. разд. 1, п. 1.1, где изложены особенности преподавания конституционного права.

⁹⁰ Чиркин В. Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. — 1997. — № 1. — С. 8.

осуществления государственной власти); 4) по способу возникновения (революция, соединение государств и образование нового единого государства, разделение государства на несколько новых).

Одновременно государства различают: 1) по функциональной роли государства — управляющие, организующие, регулирующие, подавляющие; 2) по форме государства и форме правления, по устройству государственной власти; 3) по способу политического участия граждан — тоталитарные, авторитарные, либерально-демократические, реакционные, самоуправленческие; 4) по степени правового опосредования — внеправовые, квазиправовые, переходно-правовые, правовые⁹¹.

В литературе сформулированы и понятия «национальной государственности», «демократического конституционного государства», «постсоциалистического государства». В частности, в основу книги «Демократическое конституционное государство» положены понятия «государства как правовой организации публичной политической власти»; индустриального и постиндустриального общества с признаками саморегулирующегося гражданского общества и отношениями свободного социального обмена. Иными словами, здесь учитывается переход России от «тоталитарной государственности» к демократической конституционной государственности, то есть конституционное закрепление правовой государственности. По мнению В. А. Четвернина, на уровне национальной специфики, гражданского общества, конституционные институты характеризуются: 1) российским вариантом социализированного капитализма (социальность государства как рыночного хозяйства); 2) средним классом, служащим социальной основой государства и обладающим общественной властью; 3) свободным предпринимательством в экономике; 4) социальным правовым государством; 5) конституционной юрисдикцией (как «государство судей»); 6) правом этнонаций на политическое самоопределение⁹².

Аналогичная мысль высказана в статье «Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм». Э. В. Таведосян отмечает, что демократическая национальная государственность — это национальная (этническая) государственность. Эта государственность дана не только той нации или народности, которая является титульной для данной республики или автономии, но и всем другим национальностям, проживающим на этой территории как часть многонационального народа. Автор, вполне обоснованно отвергая предложение о создании русского национального государства, считает, что национальное в государственности народов России выражается: а) в построении государственности на базе этнической территории; б) обеспечении представительства данного народа в органах государственной власти и управления; в) закреплении его родного языка в качестве государственного языка; г) применении федеральных законов с учетом национальных особенностей⁹³.

Таким образом, категориальный аппарат в конституционном праве включает в себя: систему научных понятий, терминов, школ, направлений; структуру государственных органов; основание конституционного права (верховенство и единство государственной власти, основы государственной власти (народовластие и суверенитет);

⁹¹ Тихомиров Ю. Л. Государство на рубеже столетий // Государство и право. — 1997. — № 2. — С. 27.

⁹² Четвернин В. А. Введение в теорию права. — М., 1993. — 141 с.

⁹³ Государство и право. — 1996. — № 10. — С. 9.

виды осуществления государственной власти (законодательная, исполнительная, судебная); принципы определения конституционного права (метод, предмет, объект, субъект, принципы, функции); механизм конституционного регулирования: законы (нормы), правоотношения, реализация норм права (соблюдение, применение, использование, исполнение); формы организации государственного единства (унитаризм, федерации, конфедерации).

2.7. Конституционно-правовые институты

Под конституционно-правовыми институтами понимается совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих однородные виды общественных отношений.

Сущность конституционно-правовых институтов выражается в двух аспектах. Во-первых, они являются разновидностью правовых институтов; во-вторых, представляют собой способ организации конституционного законодательства. Конституционное оформление этих структурных образований и сообщает им качество конституционно-правовых институтов. Основанием для объединения норм в институты служат общность внутреннего содержания отношений, регулируемых определенной группой конституционных установлений на основе закономерности экономического и политического развития общества. Поэтому конституционно-правовые институты являются моделью формирования государственных институтов, которые решают задачи общества.

Таким образом, посредством институтов достигается необходимая мера согласованности и конкретизации конституционных положений в законодательстве, а также использования их в механизме реализации конституции в целом.

К конституционно-правовым институтам относятся следующие.

Институт верховенства Конституции (включающий суверенитет государства, верховенство права, верховенство закона, верховенство государственной власти, верховенство представительных органов); институт единства народовластия (включающий единство государственной власти, единство предмета и метода конституционного регулирования, единство источников, принципов, норм конституционного права, единство воли законодателя и воли народа); институт непосредственного осуществления народом государственной власти (включающий формы демократии, формы осуществления государственной власти, формы государственно-правовых связей, формы государственного устройства, формы разделения властей, формы государственности); институт конституционных основ (включающий основы конституционного строя, основы государственной власти, основы представительной системы).

Институт политической системы: ст. 1 Конституции РФ — Россия есть демократическое правовое государство с республиканской формой правления; ч. 1 ст. 3 — носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; ч. 2 ст. 3 — народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления; ч. 1 ст. 4 — суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию; ч. 2 ст. 4 — в Российской Федерации обеспечивается целостность и неприкосновенность своей территории; ст. 10 — Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнитель-

ную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны; ч. 1 ст. 11 — государственная власть в Российской Федерации осуществляется Президентом РФ, Федеральным Собранием (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительством РФ, судами РФ; ст. 12 — в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Институт экономической системы. В Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В Российской Федерации признается и защищается равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Институт социальной системы: ч. 1 ст. 77 Конституции РФ — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; ч. 2 ст. 77 — охраняется 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.

Институт федеративного устройства: ст. 65 Конституции РФ — субъекты Российской Федерации; ст. 66 — статус республик; ст. 67 — территория; ст. 68 — государственный язык Российской Федерации; ст. 71 — ведение Российской Федерации; ст. 72 — совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов.

Институт президентства: ст. 80 Конституции РФ — глава государства; ст. 81 — избрание; ст. 82 — присяга; ст. 83 — полномочия; ст. 84 — выборы Государственной Думы; ст. 85 — согласительные процедуры; ст. 86 — осуществление руководства внешней политикой; ст. 87 — верховный главнокомандующий; ст. 88 — введение чрезвычайного положения; ст. 89 — вопросы гражданства; ст. 90 — указы; ст. 91 — неприкосновенность; ст. 92 — приступление к исполнению обязанностей; ст. 93 — отрешение от должности.

Институт политических прав и свобод: ст. 29 Конституции РФ — свобода массовой информации; ст. 30 — право на объединение; ст. 31 — право участия в управлении делами государства; ст. 39 — государственная защита прав и свобод; ст. 46 — судебная защита; ст. 59 — защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина РФ.

Институт социально-экономических прав и свобод (свобода использования своих способностей): ст. 35 Конституции РФ — право частной собственности; ст. 36 — частная собственность на землю; ст. 37 — труд свободен; ст. 39 — гарантии социального обеспечения; ст. 40 — право на жилище; ст. 41 — охрана здоровья; ст. 42 — окружающая среда; ст. 53 — право на возмещение вреда; ст. 57 — налоги.

Институт личных прав и свобод предусмотрен ст. 17 Конституции РФ, которая соответствует общепризнанным принципам; ст. 18 — права и свободы являются непосредственно действующими; ст. 19 — все равны перед законом и судом; ст. 20 — право

на жизнь; ст. 21 — достоинство личности охраняется государством; ст. 22 — личная неприкосновенность; ст. 23 — неприкосновенность частной жизни; ст. 25 — жилище неприкосновенно; ст. 26 — национальная принадлежность; ст. 27 — свободное передвижение; ст. 28 — свобода совести; ст. 38 — материнство и детство под защитой государства.

Институт культурных прав и свобод: ст. 43 Конституции РФ — право на образование; ст. 44 — свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания.

Институт Федерального Собрания: гл. V, ст. 94–109 Конституции РФ.

Институт Правительства РФ: гл. VI, ст. 110–117 Конституции РФ.

Институт судебной власти: гл. VII, ст. 118–129 Конституции РФ.

Институт местного самоуправления: ст. 12, гл. VIII, ст. 130–133 Конституции РФ.

Институт избирательного права: ст. 32 Конституции РФ — граждане имеют право участвовать в управлении; ст. 81 — Президент избирается на основе всеобщего, равного, избирательного права при тайном голосовании; ст. 86 — Государственная Дума избирается на 2 года; ст. 97 — избрание депутатов Государственной Думы; ст. 84 — Президент назначает выборы Государственной Думы.

Институт гражданства: ст. 6 Конституции РФ — гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения; ст. 17 — основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения; ст. 61 — гражданин не может быть выслан за пределы Российской Федерации, выдан другому государству; ст. 62 — двойное гражданство; ст. 89 — Президент РФ решает вопросы гражданства и предоставления политического убежища.

2.8. Соотношение государства и государственности

Соотношение государства и государственности проводится по следующим направлениям⁹⁴.

Во-первых, институт государства — это фактически сложившаяся, относительно обособленная организационно-функциональная структура в целостной системе государственного управления обществом. Она регулируется различными социальными нормами (правом, моралью, обычаями, традициями, в том числе основанными на компромиссе и консенсусе) и выполняет частичную функцию государственного управления.

Во-вторых, классификация институтов государства может быть осуществлена по различным основаниям. С точки зрения структурно-функционального подхода, можно выделить организационные и функциональные институты. К первым относятся, например, институт президента как один из высших органов государства в большинстве стран мира. Функциональные институты представлены, например, государственной властью, которая, как обычно сказано в конституциях, исходит от народа, принадлежит народу.

⁹⁴ Для сравнения см.: Производность государственной власти (разд. 1, п. 1.8); признаки легитимности (разд. 2, п. 2.1); концепции государственной власти (разд. 2, п. 2.4).

В-третьих, институт государства всегда является тем или иным способом организации определенных связей и отношений, и также «материального субъекта» — реальной основы института. Конечно, степень «организационности» и качества «материального субстрата» у разных институтов неодинаковы: они отчетливо заметны у парламента — организации избираемых народом представителей, являющихся его «материальной основой», и слабее выражены у института референдума, представляющего прежде всего материализацию воли избирателей. Однако эти качества присутствуют всегда. Референдум не только нуждается в организациях, способных его провести (избирательные комиссии и др.), но и сам есть организованное выражение коллективной воли избирателей, которые являются его «материальным субстратом».

В-четвертых, любой институт государства всегда имеет функциональное назначение. Такие институты и создаются именно для того, чтобы выполнять какие-то задачи по государственному управлению обществом, понимая это управление в самом широком смысле слова (включая, например, охрану прав граждан). Резюмируя сказанное выше, можно констатировать: институт государства (государственности) — это фактически сложившаяся, относительно обособленная организационно-функциональная структура в целостной системе государственного управления обществом. Она регулируется различными социальными нормами (правом, моралью, обычаями, традициями, в том числе основанными на компромиссе и консенсусе) и выполняет частичную функцию по государственному управлению.

Институт государственности — это относительно обособленная организационно-функциональная структура, выполняющая частичную функцию в целостной системе государственного регулирования общественных отношений.

Признаки института государственности: во-первых, институт государственности — это не система норм и не определенная часть, компонент в политической системе, а элемент государства, основная единица для ее анализа в той или иной стране; во-вторых, такой институт — это всегда относительно обособленная часть государственной структуры, обладающая определенной автономией; в-третьих, будучи частью более широкой структуры — государства, институт государственности обладает регулятивным характером; в-четвертых, институт государственности всегда является способом организации определенных связей и отношений как целостной структуры; в-пятых, институт государственности — это способ связей, регулируемых им отношений с их материальным субстратом.

Классификация институтов государственности может быть осуществлена по самым различным основаниям.

Организационные институты: институт главы государства и институт президентства. Он находит свое выражение в существовании высшего должностного лица, подчиненного ему аппарата управления, администрации президента, канцелярии президента и т. д. **Функциональный институт:** институт чрезвычайного положения. Эти два вида институтов разделяются только на уровне научной абстракции.

С точки зрения сложности различаются **простые** (элементарная единица, которая не может быть расчленена на частные институты; таковы институты референдума, административного контроля представителей государства за законностью деятельности органов местного самоуправления и др.) и **комплексные** (состоят из других институтов, которые являются институтами по отношению к первым, так, например,

комплексным является институт формы государства, состоящий из институтов формы правления, формы территориально-политического устройства государства, формы государственного режима) институты государственности⁹⁵.

2.9. Государственно-правовой режим

В связи с отсутствием единого подхода, предлагаем следующую классификацию элементов государственно-правового режима.

I. Политический режим — характеризуется деятельностью государственных органов, политических организаций и идеологией в обществе.

II. Государственный режим — характеризуется способами и методами непосредственной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

III. Конституционный (конституционно-правовой) режим.

В науке конституционного права одни используют его как элемент «юридического режима», другие — как метод конституционного регулирования, а третьи — как основы политического режима.

Общее для всех то, что юридический режим (правовой режим, конституционный режим, конституционно-правовой режим) выражается в целостной системе правового (нормативного) регулирования. Он характеризуется особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей субъектов правовых отношений.

Однако конституционно-правовой режим характеризует: а) действия механизма конституционного регулирования; б) уровень развития экономической и политической систем; в) статус главных социальных ценностей социалистического общества; г) организацию и функционирование органов государства, выражающих полновластие народа; д) меру личной свободы, объем и реальное содержание конституционного статуса личности, обеспеченность охраны и защиты прав и интересов граждан.

Как видно, конституционный режим является правовым, а по содержанию — социально-политическим.

Признаки конституционно-правового режима: 1) учредительность, то есть первичность определения порядка, формы существования и функционирования наиболее важных общественных отношений; 2) приоритет установленного режима, который может быть изменен только на самом высоком уровне законодательного регулирования; 3) единство в общегосударственном масштабе: универсальность, всеобщность распространения его принципиальных положений не только в территориальном плане, но и применительно ко всей системе общественных отношений, ко всем сферам общественной жизни. Безусловно, конституционно-правовой режим не является неизменным на всех стадиях развития государства, он не ограничивается фиксированием достигнутого режима конституционного развития, а содержит моменты, которые обеспечивают его непрерывное поступательное движение в соответствии с задачами, целевым назначением на конкретной ступени жизнедеятельности общества, о чем свидетельствуют конституционные реформы в РФ.

IV. Политико-правовой режим является основой конституционного режима и характеризуется следующими признаками: **во-первых**, как Конституция, так и правовые нормы одновременно действуют на общественные отношения; **во-вторых**, политико-

⁹⁵ Для сравнения см.: Морфология государства (разд. 1, п. 1.9).

правовой режим включает в себя и конституционные предписания, относящиеся к отдельным отраслям права, механизм правового управления.

V. Механизм конституционного регулирования состоит из основ конституционного строя, конституционных норм (правовая система), конституционных правоотношений (государственные правоотношения), конституционно-правового режима, конституционно-правовых установлений (нормы, институты, принципы, положения, законы, категории, понятия, определения, гарантии). По существу эти пути обеспечения публично-властной суверенности государства формируют конституционное право в целом.

Политический режим — это система методов, способов и средств осуществления политической власти.

Характеристики политического режима: 1) степень участия народа в механизмах формирования политической власти, а также сами способы такого формирования; 2) соотношение прав и свобод человека и гражданина с правами государства; 3) гарантированность прав и свобод личности; 4) характеристика реальных механизмов осуществления власти в обществе; 5) степень реализации политической власти непосредственно народом; 6) положение средств массовой информации, степень гласности в обществе и прозрачности государственного аппарата; 7) место и роль негосударственных структур в политической системе общества; 8) соотношение между законодательной и исполнительной ветвями власти; 9) характер правового регулирования (стимулирующий, ограничивающий) в отношении граждан и должностных лиц; 10) тип политического поведения; 11) характер политического лидерства; 12) учет интересов меньшинства при принятии политических решений; 13) доминирование определенных методов (убеждения, принуждения и т. п.) при осуществлении политической власти; 14) степень верховенства закона во всех сферах общественной жизни; 15) принципы взаимоотношения общества и власти; 16) политическое и юридическое положение и роль в обществе силовых структур государства (армия, полиция, органы государственной безопасности и т. д.); 17) мера политического плюрализма, в том числе многопартийности; 18) существование реальных механизмов привлечения к политической и юридической ответственности должностных лиц, включая самых высших.

Политические режимы подразделяются на демократические, полудемократические, авторитарные и тоталитарные.

Демократический режим присущ прежде всего странам с социально ориентированной рыночной экономикой, где существует сильный средний класс, заинтересованный в стабильности, демократических методах управления, оказывающий определяющее давление через выборы, прессу, общественное мнение на государственную власть.

Признаки демократического режима: 1) население участвует в формировании и осуществлении государственной власти посредством прямой (когда граждане, например на референдуме, непосредственно принимают решения по важнейшим вопросам общественной жизни) и представительной демократии (когда народ реализует свою власть через избираемые им представительные органы); 2) решения принимаются большинством с учетом интересов меньшинства; 3) режим базируется на гражданском обществе с его развитой структурой; 4) предполагает существование правового государства, действие его принципов; 5) выборность и сменяемость центральных и мест-

ных органов государственной власти, их подотчетность избирателям; 6) легитимность государственной власти; 7) силовые структуры (вооруженные силы, полиция, органы безопасности и т. п.) находятся под демократическим контролем общества, используются по прямому назначению, их деятельность регламентируется законами; 8) доминируют методы убеждения, согласования, компромисса, сужены методы насилия, принуждения, пресечения; 9) во всех сферах общественной жизни господствует закон; 10) провозглашаются и реально обеспечиваются права и свободы человека и гражданина; 11) в отношении хозяйствующих субъектов и граждан действует принцип «дозволено все, что не запрещено законом»; 12) политический плюрализм, в том числе многопартийность, соревнование политических партий, существование на законных основаниях политической оппозиции как в парламенте, так и вне его (оппозиция выдвигает альтернативную программу, критикует власть за совершенные ошибки, контролирует ее через деятельность своих фракций и блоков в парламенте, в своей печати); 13) гласность, средства массовой информации свободны от цензуры; 14) реальное осуществление принципа разделения властей на законодательную (призванную принимать законы, формировать стратегию развития общества), исполнительную (призванную осуществлять принятые законы, претворять их в жизнь, проводить повседневную политику государства) и судебную (призванную выступать арбитром в случаях конфликтов, различного рода правонарушений).

Полудемократический государственный режим. Методы осуществления государственной власти в условиях полудемократического государственного режима характеризуются соединением преобладающих черт демократии и некоторых элементов авторитаризма.

Основными чертами **антидемократического государственного режима** являются ущемление (подавление) прав личности, хотя формально они могут провозглашаться в конституционных актах; беззаконие; милитаризация всех сфер общественной жизни; полный контроль государства над всеми сферами общественной жизни; огосударствление всех общественных объединений, организаций; диктатура (правящая партия); игнорирование интересов национальных образований, национальных меньшинств; отрицание религиозного мировоззрения (предпочтение религии).

Авторитарный режим — государственно-политическое устройство общества, в котором политическая власть осуществляется конкретным лицом при минимальном участии народа.

В авторитарном государственном режиме преобладают методы принуждения при сохранении отдельных методов либерализма.

В условиях авторитарных режимов государственная власть ограничивает свободу образования и деятельность таких партий, которые являются политической оппозицией или могут стать ею. Ограничивается также политический идеологический плюрализм. При разрешении конфликтов акцент делается на насилие.

Признаки авторитарного политического режима: 1) в центре и на местах происходит концентрация власти в руках одного или нескольких тесно взаимосвязанных органов при одновременном отчуждении народа от реальных рычагов государственной власти; 2) игнорируется принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (зачастую президент, исполнительно-распорядительные органы подчиняют себе все остальные органы, наделяются законодательными и судебными

полномочиями); 3) ограничивается роль представительных органов власти, хотя они могут существовать; 4) суд выступает, по сути, вспомогательным органом, вместе с которым могут использоваться и внесудебные органы; 5) сужена или сведена на нет сфера действия принципов выборности государственных органов и должностных лиц, подотчетности их населению; 6) в качестве методов государственного управления доминируют командные, административные, в то же время отсутствует террор, практически не применяются массовые репрессии, жесткие насильственные приемы осуществления политической власти; 7) сохраняется частичная цензура, существует своего рода «полугласность»; 8) отсутствует единая цензура. В отличие от тоталитаризма здесь не оправдывают свои поступки стремлением к высоким целям.

Тоталитарный государственный режим целиком основан на методах физического, психического, идеологического принуждения со стороны слитных органов партийно-государственной системы. Он означает запрещение всех партий, кроме правящей; общественные организации превращаются, по существу, в филиалы этой правящей партии, принцип руководства ими со стороны партии установлен законом; существует обязательная государственная идеология; выступление против нее может повлечь уголовное наказание⁹⁶.

2.10. Система и структура конституционного права

Система конституционного права представляет собой научно обоснованное объединение норм конституционного права в отдельные группы соответственно их содержанию и регулируемым ими отношениям. Сюда относятся:

1) нормы, закрепляющие основы конституционного строя Российской Федерации, ее государственного суверенитета и народовластия. Они являются основополагающими для всех институтов конституционного права. Именно эти нормы определяют правовое положение человека и гражданина, национально-государственное устройство, целостность и устойчивость конституционного строя;

2) нормы, закрепляющие взаимоотношения государства и личности, единство основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Эти нормы неразрывно связаны с полновластием народа, являются одним из условий, обеспечивающих право граждан участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих свободно избираемых представителей. Они определяют равноправие граждан, их основные политические, экономические, социальные и культурные права и свободы;

3) нормы, закрепляющие основы гражданского общества: собственность, труд, предпринимательство; общественные и религиозные объединения; воспитание, образование, наука, культура, средства массовой информации;

4) нормы, закрепляющие федеративное устройство России, то есть ее состав и территорию, правовое положение Российской Федерации, республик в ее составе, краев, областей, автономных образований, а также государственные языки;

5) нормы, закрепляющие систему государственной власти и основы местного самоуправления.

⁹⁶ Признаки падения легитимности власти (разд. 2, п. 2.1).

Основанием создания системы конституционного права являются институты данной отрасли.

2.11. Учредительная власть

Под учредительной властью понимается источник власти народа. Она является основанием разделения властей, поскольку выборные (законодательные и представительные) органы власти становятся вторичными, ввиду производности от учредительной власти.

Существует три вида учредительной власти:

1) учредительная власть целиком принадлежит народу либо избранному учредительному собранию. В случае необходимости проводится референдум или избирается учредительное собрание, где утверждается новая конституция либо вносятся изменения в Основной Закон;

2) учредительная власть делится между народом и действующими учрежденными органами законодательной власти. Последние наделяются народом учредительными функциями по внесению изменений в конституцию;

3) функции учредительной власти берет на себя действующий учрежденный орган государственной власти.

Как видно, учредительная власть — это надгосударственная власть, и она является механизмом демократии. Она формируется путем референдума, свободных выборов, учредительным собранием, органом государственной власти. Поэтому следует признать, что верховенство конституции выражается в учредительном характере конституционных норм в отношении всей системы законодательства, в особом принятии и изменении конституции, в прямом (непосредственном) действии конституции на все общественные отношения, а также в применении конституционных норм на всей территории Российской Федерации. В конституциях зарубежных государств в качестве учредительной власти нередко выступает вновь избранный парламент. Если, например, парламент принимает предложение об изменении конституции, то он распускается, а конституцию вносит вновь избранный парламент.

Межгосударственные организации не обладают, как правило, надгосударственной учредительной властью. Их задача — регулирование сотрудничества государств — членов этих организаций без использования властных функций.

Между учредительной, законодательной и президентской властями всегда должна проходить ясная и четкая грань. В противном случае возникает опасность узурпации учредительной власти со стороны власти законодательной или президентской.

Учредительная власть делится на первичную и вторичную. Первичная учредительная власть закреплена в ст. ст. 3, 12, 18, 32, 130, 135 Конституции РФ, а вторичная учредительная (законодательная) власть — в ст. ст. 4, 5, 10, 11, 15, 66, 71, 72, 76, 94, 104, 105, 132, 136 Конституции РФ.

2.12. Верховенство и единство государственной власти

Верховенство и единство государственной власти обеспечивается учредительной властью. Она означает, что государственная власть является единственно суверенной властью (п. 4 ст. 3, п. 1 ст. 4 Конституции Российской Федерации). Их социальное

назначение состоит в упорядочении общественных отношений в соответствии с интересами (преамбула Конституции Российской Федерации), волей (ст. 2 Конституции Российской Федерации) и целями (ст. 7 Конституции Российской Федерации) народа (ст. 3 Конституции Российской Федерации). В каком бы плане мы ни рассматривали как государственное руководство обществом, так и управление общественными делами (пп. 1, 2, 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации), основные направления деятельности государства (ст. 8 Конституции Российской Федерации) предопределяются верховенством и единством государственной власти, как движущей силы всего механизма демократии (ст. 10 Конституции Российской Федерации).

Верховенство и единство государственной власти тесно связаны с верховенством конституции и вытекают из него. Но они и различаются между собой. Прежде всего тем, что верховенство конституции является признаком (свойством) Основного Закона, а не признаком государственной власти⁹⁷.

В этом суть верховенства конституции, которое обеспечивает единство представительных органов, единство субъектов власти, единство народного суверенитета, единство государственной власти, единство органов исполнительной власти⁹⁸.

2.13. Конституционные основы государственной власти

Конституционные основы государственной власти вытекают из конституционных основ народовластия (разд. 1, п. 1.9) и конституционного права (разд. 2, п. 2.1). Они включают в себя:

- 1) единство форм непосредственного осуществления народом государственной власти;
- 2) единство видов обеспечения государственной власти как в Российской Федерации, так и в ее субъектах;
- 3) общие принципы формирования органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации;
- 4) единство политических гарантий осуществления государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и ее субъектах;
- 5) различные виды экономических и социальных основ государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации;
- 6) различные формы осуществления государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации при одинаковом статусном положении органов государственной власти и управления Российской Федерации и ее субъектов (ст. ст. 80, 102, 103, 110, 118, 130 Конституции Российской Федерации).

⁹⁷ О соотношении верховенства Конституции и верховенства конституционных ценностей см.: Снежко О. Правовая природа конституционных ценностей в современной России // Сравнительное конституционное обозрение. — 2005. — № 2 (51). — С. 13–19. При этом он выделяет: 1) коллективные и индивидуальные; 2) материальные и духовные; 3) субъективные и объективные; 4) общечеловеческие и национальные ценности.

⁹⁸ Заметим, что раньше верховенство Конституции, обеспечивающее верховенство и единство государственной власти, нами усматривалась в единстве народовластия. В этом нет никаких противоречий, ибо последнее формирует Конституцию.

2.14. Предмет и пределы конституционного регулирования

Предмет и пределы конституционного регулирования выражаются в следующих направлениях:

1. Предмет и пределы конституционного регулирования требуют, чтобы конституция была конституцией не только государства, но и общества. Это означает, что конституция не может ограничиваться регулированием традиционных объектов (организация государства, политические и гражданские права человека), а должна регулировать комплекс общественных отношений, определяющих основы организации общества, экономические, социальные и культурные права граждан.

2. Пределы конституционного регулирования исключают огосударствление общества, подчинение личности государству (патерналистский подход), тем самым достигается конституция либерально-эгалитарной модели.

3. Предмет конституционного регулирования выражается в определении ответственности государства и личности на основе норм международного права.

4. Предмет и пределы конституционного регулирования конкретизируются текущим законодательством.

2.15. Предмет и методы конституционного регулирования

Под предметом правового регулирования понимается совокупность однородных отношений в определенной отрасли общественной жизни, которые регулируются конкретными нормами права. Предмет правового регулирования отвечает на вопрос, что регулируется нормами права. В этом смысле следует признать статутное (или статусное) право⁹⁹.

Соответственно, предмет конституционно-правового регулирования есть совокупность приемов и средств воздействия конституционного права на властеотношения.

Конституционное регулирование реализуется следующими методами.

Метод правового регулирования — это способы воздействия норм отрасли права на определенный вид общественных отношений, являющийся предметом ее регулирования. Метод непосредственно определяется предметом правового регулирования.

Метод координации в конституционном праве предполагает следующее: 1) субъекты федерации осуществляют свои права за исключением предметов ведения федеральных органов; 2) субъекты разрешают территориальные проблемы; 3) субъекты участвуют в формировании федеральных органов. Таким образом, метод координации как бы подтверждает существование в литературе понятия «кооперативный федерализм» (то есть объединение федеральных и республиканских органов как партнеров в осуществлении общей функции государства) и «двойной федерализм» (то есть создание федеральных и республиканских независимых систем суверенитета, пользующихся верховной властью на своей территории). Метод координации свойствен нормам государственного права, которые определяют порядок взаимоотно-

⁹⁹ Для сравнения см.: Предмет и объекты конституционного права (разд. 2, п. 2.5).

ношений между субъектами федерации, членами СНГ, участниками международного права.

Директивный (императивный) метод — метод властеподчинения, не позволяющий субъектам права отклоняться от предписаний правовой нормы. Например, норма ст. 116 Конституции РФ гласит: «Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия».

В свою очередь, императивный метод подразделяется на следующие способы воздействия:

Дозволение (метод, отражающий равенство сторон): «Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации» (ч. 2 ст. 27 Конституции РФ); «Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения» (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ).

Запрещение (запрещение недозволённых действий): «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации» (ч. 4 ст. 3 Конституции РФ).

Обязывание (метод властного связывания): «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ); «Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы» (ст. 57 Конституции РФ).

Отрасли права используют методы правового воздействия в различном сочетании в зависимости от характера общественных отношений.

Так, применительно к конституционному праву методы обязывания и запрещения в совокупности образуют **метод субординации**. Возлагая на орган власти определенный круг обязанностей, законодатель во всех случаях устанавливает пределы осуществления им этих действий. Данное ограничение устанавливается, как правило, в интересах защиты прав, свобод и законных интересов граждан и иных физических лиц.

Диспозитивный метод — предоставление субъектам возможности выбора в рамках закона. Например, в ч. 1 ст. 117 Конституции РФ установлено, что «Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации».

Учредительный метод¹⁰⁰ использует специфические способы и средства правового воздействия — общее установление и конституционное закрепление. Общее установление проявляется в наличии в системе конституционного права множества так называемых исходных отправных установлений, имеющих общерегулятивный характер и выражающихся в первичных нормах права. Такие нормы содержатся в Конституции РФ, конституционных федеральных законах или в федеральных законах. Это нормы-принципы, нормы-дефиниции и др. Конституционные установления имеют всеобщий, универсальный характер, обращены ко всем или ко многим видам субъектов, как правило, не порождают конкретных правоотношений, реализуясь в общих конституционных отношениях. К примеру, ст. 10 Конституции РФ: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной

¹⁰⁰ Червонюк В. И. Конституционное право России. — М., 2003. — С. 11.

власти самостоятельны». Общее установление выступает в форме конституционного закрепления.

Конституционное право, применяя названные методы регулирования, обеспечивает нормальное функционирование институтов государственной власти, гарантирует народовластие. Посредством различных методов регулирования гарантируются и основные права и свободы человека и гражданина.

Сочетание вышеуказанных методов в конституционном праве объясняется следующими обстоятельствами.

Во-первых, конституционные отношения — всегда публично-политические отношения, их регулирование осуществляется от имени государства и посредством актов государственно-властного характера.

Во-вторых, в конституционном регулировании сочетаются методы общего нормирования для всех отраслей права и частного политического регулирования общественных отношений.

В-третьих, конституционное регулирование определяет статус субъектов правовых отношений.

В-четвертых, конституционное регулирование базируется на конституции и федеральных законах.

В-пятых, конституционное регулирование определяет порядок (процедуру) осуществления субъектом конституционного правоотношения своих полномочий на основе материальных полномочий субъектов, например, рассмотрению Государственной Думой проекта государственного бюджета предшествует его подготовка Министерством финансов и Правительством РФ.

В-шестых, в конституционном регулировании используются дозволения, предписания и запреты, которые сформулированы в единых правилах.

В-седьмых, в конституционном регулировании устанавливается конституционно-правовая ответственность для субъектов общественных отношений. Например, при нарушении порядка предвыборной агитации отменяется регистрация депутатов.

Таким образом, вышеизложенное позволяет признать позицию тех авторов, которые специфику конституционно-правового регулирования определяют исходя из сочетания методов «общего нормирования (общих установлений) для одних и подробного регулирования для других политических общественных отношений». По их мнению, особенность конституционно-правового регулирования также состоит в определении единства материального и процессуального начал¹⁰¹.

2.16. Свойства конституционного регулирования

Основные свойства конституционного регулирования — системность, нормативность (императивность), общеобязательность (властность), гарантированность, динамизм.

Системность конституционного регулирования выражается в том, что конституционное законодательство образует четко выраженную, внутренне согласованную

.....
¹⁰¹ Авакьян С. А. Методы конституционно-правового регулирования и их специфика // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1. — С. 2–6.

целостную систему, состоящую не только из Основного Закона, но и ряда законов конституционного характера, образующих самостоятельный массив законодательства. Она проявляется во взаимосвязанности стадий и элементов механизма конституционного регулирования, благодаря чему каждая последующая стадия производна от предыдущей, а каждый элемент механизма предопределен другими. Например, особенности правоотношений, возникающих в результате действия конституционных норм и других установлений, обусловлены своеобразием нормативной основы механизма конституционного регулирования, а формы и способы реализации конституционных установлений — проявлением регулирующих свойств различных компонентов нормативной основы и особенностями правоотношений, складывающихся в процессе реализации.

Конституционное регулирование выступает системообразующим фактором в нормативно-правовой системе, придавая ей целостность и выступая главным юридическим основанием ее формирования и функционирования, определяя связи субординации внутри системы.

Выделяется еще один аспект системности, вытекающий из характера взаимодействия между самими конституционными нормами, — принцип непосредственного действия самой конституции.

Нормативность конституционного регулирования понимается как способность регулирующего воздействия конституционного законодательства на конкретный вид общественных отношений.

Существуют три главных признака нормативности конституционных предписаний: а) **конкретность** адресата, то есть распространенность на неопределенный круг лиц (ст. 97); б) **неоднократность применения** предписания (ст. 32); в) **непосредственность**, то есть сохранение действия предписания конституционных норм независимо от их исполнения (ст. 132). Указанными признаками обладают и конституционные принципы. Им присуща высокая степень обобщения государственной воли народа, синтезированное воплощение представлений о должествующем состоянии общественных отношений, государственно-правовой организации общественной жизни. В конституционных принципах получают предметное отражение самые характерные для организации и функционирования общества и государства общественные отношения, составляющие их устои, отношения собственности и власти, государственно-правовой организации, личности в обществе. Отсюда нормативность конституционных принципов особого рода: им присуща большая степень нормативной обобщенности. Это значит, что конституционные принципы не только оказывают регулирующее воздействие на общественные отношения в рамках данной отрасли права или отдельных институтов, но и определяют ведущие направления, тенденции правового регулирования общественных отношений в целом, устанавливают отправные начала правотворчества, правоприменения, правовой охраны в государстве, служат ориентиром в правовом воспитании и формировании профессионального правосознания законодателя и правоприменителя.

Нормативность присуща и программно-целевым установлениям, входящим в состав конституционного законодательства. Они воздействуют на развитие общественных отношений посредством политико-правовых основ и целевых установок правового регулирования.

Общеобязательность конституционного регулирования означает ведущую роль конституционных установлений по отношению к отраслевому и текущему законодательству. Другой аспект общеобязательности — распространение конституционного регулирования на все без исключения субъекты правового общения. Поэтому обязательность соблюдения Конституции возведена в ранг конституционного принципа для всех государственных и общественных организаций, должностных лиц и граждан. В целом, общеобязательность вытекает из единства государственной власти.

Динамизм конституционного регулирования выражается в качественном отражении в конституции общественных преобразований на конкретно-историческом этапе.

Модели двухуровневого правового регулирования. Большое значение для существования федерации имеет установление принципов разграничения законодательной компетенции между центром и субъектами. Субъекты Федерации наделяются в пределах установленной для них компетенции правом издания законодательных актов. Эти акты действуют только на территории субъекта Федерации и должны соответствовать союзному законодательству. Принцип приоритета общедоделерального закона является всеобщим для всех без исключения федераций и соответствующие нормы закреплены в конституциях ¹⁰².

¹⁰² Маликов М. Ф., Минеев Е. М. Двухуровневое правовое регулирование в Российской Федерации. — Уфа: Гилем, 2010. — С 56; сайт профессора Маликова М. Ф. (www.mmalikov.ru), научные труды.