

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ М.В. ЛОМОНОСОВА

С.М. Шахрай

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Учебник
для академического бакалавриата
и магистратуры

4-е издание,
измененное и дополненное



Сергей Шахрай

**Конституционное право
Российской Федерации**

«Статут»

2016

УДК 342
ББК 67.400

Шахрай С. М.

Конституционное право Российской Федерации / С. М. Шахрай —
«Статут», 2016

ISBN 978-5-8354-1314-0

Настоящий учебник, представляющий собой четвертое, измененное и дополненное издание, написан С. М. Шахраем – известным российским ученым, государственным и политическим деятелем, соавтором (вместе с членом-корреспондентом РАН, д.ю.н., профессором С. С. Алексеевым) текста действующей Конституции РФ 1993 г. В нем систематизированы базовые теоретические представления в области конституционного права и дан комплексный анализ практики конституционно-правовых отношений. Автор освещает фундаментальные проблемы становления и развития в России современного конституционного права сквозь призму решений Конституционного Суда РФ. Это дает возможность представить читателям учебника «живое конституционное право» во всем его многообразии и вооружить их практическим путеводителем в мире современных правовых реалий. Используемые нормативные правовые акты (за исключением оговоренных случаев) представлены в действующих редакциях. Учебник предназначен для студентов, аспирантов и преподавателей юридических и других гуманитарных вузов и факультетов, научных работников и всех заинтересованных читателей. 4-е издание, измененное и дополненное.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-5-8354-1314-0

© Шахрай С. М., 2016

© Статут, 2016

Содержание

Введение	6
Раздел I	9
Глава 1	9
§ 1. Понятие и предмет конституционного права Российской Федерации	9
§ 2. Конституционно-правовые нормы и отношения	12
§ 3. Источники конституционного права	18
§ 4. Конституционно-правовая ответственность	23
§ 5. Место конституционного права в системе права Российской Федерации	27
§ 6. Наука конституционного права	29
Раздел II	32
Глава 2	32
§ 1. Понятие и юридические свойства конституции	32
§ 2. Сущность конституции	37
§ 3. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятия конституционных поправок. Толкование Конституции	39
Глава 3	47
§ 1. Этапы развития российского конституционализма	47
Конец ознакомительного фрагмента.	53

С.М. Шахрай

Конституционное право Российской Федерации Учебник для академического бакалавриата и магистратуры

Введение

Роль конституций в жизни обществ и государств трудно переоценить. Конституция – это основа легитимности власти, ядро правового сознания и опора гражданского общества. Устойчивость Основного закона является залогом политической стабильности и успешного развития любого государства.

Но конституция – это не просто текст, не свод абстрактных норм. Конституция – это динамично развивающийся феномен, который не только активно взаимодействует с общественно-политической действительностью и претворяется в системе права, но также самым непосредственным образом влияет на ход истории и траекторию развития страны.

Важно понимать, что условия, благоприятствующие развитию экономики и общества, гарантии прав и свобод человека и гражданина, не возникают сами по себе и не существуют в «безвоздушном пространстве». Для того чтобы их создавать, развивать и поддерживать, нужны сильные государственные институты и эффективная правовая система. Как подтверждает опыт последних десятилетий XX в., реальная свобода и саморазвитие возможны только при наличии эффективно работающего государства и стабильной, но при этом динамично развивающейся конституции.

Это обстоятельство неоднократно подчеркивал и Президент РФ В.В. Путин: «Основной закон... это живой инструмент, но в то же время нужно очень бережно относиться к его основам. Основной закон должен быть стабильным. В этом, в его стабильности, значительная часть стабильности самого государства и основных прав и свобод граждан Российской Федерации»¹.

Любой гражданин России должен знать конституцию своей страны не только потому, что этот базовый акт гарантирует его права и свободы, но и потому, что именно этот документ содержит в концентрированном виде описание «действующей модели» общества и государства, в котором он живет, а также представления о желаемом будущем, о том, куда мы движемся, о целях общественного развития.

Еще важнее получить знания о конституции, ее устройстве и принципах функционирования будущим профессионалам, которые встанут на командные высоты в экономике и государственном управлении. Уровень правовой культуры и ответственности элит имеет особое значение для перспектив развития страны, поскольку в силу своего положения именно эта часть общества делает выбор между альтернативными возможностями и тем самым непосредственно влияет на результаты воплощения в жизнь конституционного проекта будущего. Текстуальное знание статей Основного закона, безусловно, полезно, однако это мало что даст на практике, если специалист в области государственного или экономического управления не понимает, как устроена и «работает» конституция страны.

Настоящий учебник восполняет этот пробел и «наводит мосты» между конституционно-правовой теорией и практикой государственного управления.

¹ Выступление Президента РФ В.В. Путина на встрече с судьями Конституционного Суда РФ 12 декабря 2012 г. // <http://www.kremlin.ru/news/17119>.

Эта книга написана соавтором (вместе с С.С. Алексеевым) проекта действующей Конституции РФ, а потому у читателей есть редкая возможность получить, как нынче принято говорить, инсайдерские ответы на многие важные вопросы, которые помогут будущим лидерам принять правильное решение в ситуации неожиданного вызова или сложного выбора.

Как известно, Конституция РФ 1993 г. принималась в очень сложный период российской истории и не была плодом согласия элит. В условиях приближающейся социально-экономической катастрофы, которая становилась все более очевидной на фоне отсутствия единства по поводу стратегии и тактики антикризисных действий, разработчикам действующего Основного закона пришлось решать очень непростую задачу, поскольку требовалось создать конституцию, которая могла бы стать основой для возрождения общественного согласия и в то же время эффективным инструментом трансформации социально-экономической системы.

Думаю, я вправе сказать, что эта задача была решена успешно. Основной закон собрал наше общество и государство из хаоса и начинавшейся гражданской войны.

Сам факт, что действующая Конституция РФ занимает сегодня второе место по «продолжительности жизни» среди всех российских конституций², говорит о ее жизнеспособности и эффективности.

Впервые в истории конституционного развития России содержание действующей Конституции не ограничивается только текстом Основного закона. Оно включает как минимум шесть ключевых элементов.

- «базовый текст» Конституции РФ;
- федеральные конституционные законы;
- решения Конституционного Суда РФ, содержащие толкование норм Основного закона;
- договоры, принятые для реализации ч. 3 ст. 11 Конституции РФ;
- указы Президента РФ об изменении наименований субъектов Российской Федерации;
- международные договоры Российской Федерации, связанные с участием России в межгосударственных объединениях (ст. 79 Конституции РФ).

Особенностью этого учебника является демонстрация тесной связи конституционного права с политической и общественной практикой, а потому многие теоретические постулаты и выводы детально разъясняются на конкретных примерах.

Например, для иллюстрации неисчерпанности потенциала Основного закона приведены примеры, демонстрирующие, каким образом можно обеспечивать юридическое закрепление результатов конституционно-правового творчества и новых политических традиций без вмешательства в текст Конституции. В частности, речь идет о возможностях реализации модели правительства парламентского большинства, различных направлениях модификации избирательной системы, дальнейшем совершенствовании принципов формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ, регулировании уникального статуса Калининградской области и др.

Фактически Конституция РФ не содержит препятствий даже для восстановления СССР – формирования нового интеграционного союза, точнее, для вступления России в новый союз государств на территории постсоветского пространства. Согласно ст. 79 Основного закона «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации».

Указанная норма была успешно реализована в процессе укрепления интеграционных связей Российской Федерации и Республики Беларусь, ознаменовавшихся учреждением в 1999

² Первое место по «долголетию» занимает Конституция РСФСР 1937 г. (действовала до 1978 г.).

г. Союзного государства России и Белоруссии³. Этот политический и юридический опыт может быть использован в процессе дальнейшей реинтеграции государств на постсоветском пространстве.

Еще одной особенностью этой книги является широкое привлечение материалов Конституционного Суда РФ, который в сложнейшие годы становления нового Российского государства надежно выполнял функции защитника чистоты конституционных принципов и разъяснял законодателям на всех уровнях – от федерального до муниципального – смысл и суть важнейших положений Основного закона страны.

Освещение фундаментальных проблем становления и развития в России современного конституционного права сквозь призму решений Конституционного Суда РФ дает возможность представить читателям учебника «живое конституционное право» во всем его многообразии и вооружить их практическим путеводителем в мире современных правовых реалий.

За годы, прошедшие с момента предыдущего издания учебника (2011 г.), в российском законодательстве и политической практике произошел целый ряд изменений, которые нашли отражение в этой книге. Упоминаемые акты, за исключением случаев, когда это прямо указано, используются в действующей редакции (с учетом последних изменений).

Надеюсь, что учебник станет полезным путеводителем для всех, кто вступает на путь познания обширных и не до конца изведанных просторов *Terra Constitutio*.

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист России
С.М. Шахрай

³ Интеграционные процессы России и Белоруссии активно начались в 1996 г. – 2 апреля 1996 г. в Москве был подписан Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии (Собрание законодательства РФ. 1996. № 47. Ст. 5300). Союзное государство России и Белоруссии было создано 8 декабря 1999 г. с подписанием в Москве соответствующего Договора двух государств.

Раздел I

Теория конституционного права Российской Федерации

Глава 1

Общая характеристика конституционного права Российской Федерации

§ 1. Понятие и предмет конституционного права Российской Федерации

Все отрасли права имеют свой собственный предмет регулирования – конкретные общественные отношения, на упорядочение которых направлено регламентирующее воздействие соответствующих правовых норм. От того, какие общественные отношения регулирует та или иная отрасль права, зависит ее значение и место в правовой системе государства⁴.

Конституционное право – одна из ключевых отраслей системы права Российской Федерации – представляет собой совокупность правовых норм⁵, закрепляющих в конституции и конституционном законодательстве основы взаимоотношений личности и государства, правового статуса человека и гражданина, принципы общественного, государственного и территориального устройства страны, социально-экономических отношений, организации системы государственной власти и местного самоуправления.

Особенность конституционно-правового регулирования общественных отношений состоит в том, что в одних сферах жизни общества конституционное право непосредственно и в полном объеме регулирует общественные отношения, а в других – лишь основополагающие, т.е. такие, которые определяют содержание остальных отношений в этих сферах. В результате предмет конституционного права складывается из двух групп общественных отношений.

Преобладающая часть первой группы представлена общественными отношениями, складывающимися в областях, составляющих основные элементы государства, которыми, как известно, являются население, территория и власть.

Под населением государства понимается совокупность людей, живущих на его территории. Все лица, находящиеся на государственной территории, подчиняются государственной власти и состоят с ней в юридических отношениях. Но из всех живущих в пределах государства выделяются лица, составляющие подавляющее большинство и состоящие с государством в наиболее тесных отношениях. Эти лица называются гражданами государства.

Понятие «территория» в конституционном праве обычно употребляется применительно к внутреннему устройству государства. Территория каждого государства делится на части, определяющие его внутреннюю структуру, территориальное устройство. В рамках терри-

⁴ Важно помнить, что не все общественные отношения могут и должны быть урегулированы именно нормами права. За многие века человеческая цивилизация наряду с правом выработала самые разные механизмы поддержания социального порядка (мораль, общественное мнение, религиозные убеждения, образование, обычаи, искусство и др.).

⁵ Правовые нормы – общеобязательные правила поведения людей, соблюдение которых в необходимых случаях обеспечивается применением государственного принуждения в различных формах. Правовые нормы, образующие ту или иную отрасль права, характеризуются внутренним единством, общими признаками, тесно связаны между собой и отличаются от норм других отраслей права.

ального устройства складываются система территориальных единиц, на которые делится государство, и система государственных связей между государством и этими территориальными единицами, характер которых зависит от правового статуса как государства в целом, так и каждой из его территориальных единиц. Подобного рода устройство территории государства принято называть государственным⁶.

Все общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного устройства, служат предметом правового регулирования исключительно конституционного права. Являясь системообразующими, обеспечивающими целостность государства, его единство как организованной и функционирующей структуры, эти общественные отношения также имеют базовый, основополагающий характер и представляют неотъемлемую часть предмета конституционного права.

Как известно, основной признак государственной организации общества – наличие государственной власти⁷. Согласно Конституции РФ⁸ народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

При этом к предмету конституционного права относятся только те общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления государственной власти непосредственно народом при проведении референдумов и свободных выборов, Президентом РФ, законодательными (представительными), исполнительными и судебными органами государственной власти Федерации и ее субъектов и местного самоуправления. Именно эти отношения являются базовыми, основополагающими для этой отрасли права. Обязательным атрибутом и важнейшей составной частью предмета конституционного права выступает группа общественных отношений, которые складываются в процессе воплощения в жизнь основных признаков государственной организации общества, лежащих в ее основе.

К предмету конституционного права, кроме того, относятся общественные отношения, составляющие в силу их значения и закрепления в Основном законе страны основу (ядро) данной группы правоотношений. Например, конституционное право на труд лежит в основе системы правоотношений, составляющих предмет такой отрасли, как трудовое право.

Данные отношения не являются обязательным элементом предмета конституционного права. Вместе с тем, как отмечал О.Е. Кутафин, предмет конституционного права подвижен и существенно зависит от того, какие положения будут внесены в Основной закон страны при его изменении (или при принятии новой Конституции), – только тогда, когда «в этом заинтересовано государство, что выражается в соответствующих нормах права, содержащихся в

⁶ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 107.

⁷ См., например: Чиркин В.Е. Народовластие и система публичной власти // Российское государствоведение. 2014. № 2. С. 18–26.

⁸ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). Об истории разработки и принятия действующей Конституции РФ, истории отечественного конституционализма и современных особенностях развития правовой системы страны см. подробнее в сети «Интернет» в **Электронном музее конституционной истории России** (адрес сайта: <http://www.rusconstitution.ru/>). Основная миссия музея, открытого к 20-летию принятия Конституции России, – развитие правовой культуры путем распространения в свободном доступе качественной информации о конституционной истории Отечества, конституционных идеях и развитии правовой системы страны на протяжении веков. Музей в интерактивной форме рассказывает о конституционной истории и развитии права от «Кондиций» Анны Иоанновны, Манифеста Александра I, конституционных проектов декабристов и замыслов М.М. Сперанского до конституционной реформы 1905–1906 гг. и конституций советской эпохи. Основной закон, принятый в 1993 г. на всенародном референдуме, представлен максимально масштабно и вместе с тем в доступной форме. Музей создан благодаря объединению, при содействии Российского исторического общества, ресурсов и возможностей крупнейших российских центров: Президентской библиотеки им. Б.Н. Ельцина, Государственного архива РФ, МГУ имени М.В. Ломоносова. В экспозиции использованы материалы Центра конституционного законодательства и публичного права.

таких основополагающих актах, как конституция, или других актах, имеющих учредительный характер», они фундаментируются (закрепляются) в предмете конституционного права⁹.

Говоря о рассматриваемой части общественных отношений, являющихся компонентом предмета конституционного права современной России, следует отметить, что в их число входят отношения, определяющие основы конституционного строя России, основы правового статуса человека и гражданина, основные принципы системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления.

Отношения, определяющие основы конституционного строя, выражают в первую очередь качественную характеристику государства: суверенитет, форму правления, форму государственного устройства, субъекты государственной власти и способы ее реализации, составляющие основы функционирования политической системы общества, а также основы экономической системы, включающие установление государством допускаемых и охраняемых им форм собственности и гарантий ее защиты, способов хозяйственной деятельности, охраны труда, провозглашение определенной системы обеспечения социальных потребностей членов общества в различных областях жизни. Данные общественные отношения являются определяющими для всех других общественных отношений, связанных с устройством общества и государства.

Отношения, определяющие основы правового статуса человека и гражданина, выражают главные принципы, характеризующие положение человека в обществе и государстве, а также основные права, свободы и обязанности человека и гражданина. Именно эти отношения являются исходными для всех остальных общественных отношений, возникающих между людьми и определяющих положение человека в обществе и государстве.

Отношения, касающиеся основных принципов системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления, определяют виды органов законодательной, исполнительной и судебной власти, правовой статус этих органов, порядок их образования, компетенцию, формы деятельности, издаваемые ими акты, систему органов местного самоуправления. Эти отношения являются определяющими для обеспечения управления обществом, основанного на четкой согласованности всех организационных структур, участвующих в реализации властных функций по управлению обществом.

Система конституционного права складывается из конституционно-правовых институтов, под которыми обычно принято понимать совокупность норм, регулирующих определенный круг однородных и взаимосвязанных общественных отношений, образующих отдельную обособленную группу. Одна правовая норма, какое бы важное правило она в себе ни заключала, не в состоянии всесторонне урегулировать общественные отношения, не может эффективно действовать обособленно от других норм, совместно образующих правовой институт.

Как отмечается исследователями, в науке конституционного права пока не сложился единый подход к делению отрасли конституционного права на правовые институты, поэтому вопрос о структуре конституционного права остается дискуссионным. Наиболее распространенной является классификация, основанная на структуре конституции – основного источника конституционного права. Поскольку главным критерием разделения отрасли на институты является существование в ее рамках относительно обособленных групп общественных отношений, постольку система конституционного права выглядит следующим образом: основы конституционного строя; гражданство; основы правового статуса человека и гражданина; федеративное устройство; избирательное право; система государственной власти; система местного самоуправления¹⁰.

⁹ См. подробнее: *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М., 2001. С. 25.

¹⁰ См.: *Катков Д.Б., Корчиго Е.В.* Конституционное право России: Учебное пособие / Отв. ред. Ю.А. Веденеев. М., 1999. С. 15–16.

Вместе с тем тут уместно напомнить слова известного советского государствоведа Г.С. Гурвича (1886–1964), который упрекал своих современников в том, что они сводят науку государственного права только к Конституции, и подчеркивал, что «Конституция – лишь основа государственного права», «государственное право динамичнее Конституции» и что «система государственного права далеко не во всем может совпадать с системой Конституции»¹¹.

Таким образом, конституционное право Российской Федерации – это основная отрасль российского права, представляющая собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, составляющие в своей совокупности основы конституционного строя Российской Федерации. Это отношения по поводу реализации принципов взаимодействия государства с обществом и личностью, а равно отношения в сфере правовой организации государства, системы государственной власти и местного самоуправления, определяющие конституционный статус Российской Федерации.

§ 2. Конституционно-правовые нормы и отношения

Конституционное право основано на правовых нормах, содержащихся в Конституции РФ, в конституциях и уставах субъектов Федерации; правовых нормах, регулирующих отношения, связанные с гражданством; правовых нормах, закрепляющих государственное устройство Российской Федерации; регулирующих, как отмечалось выше, отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственной власти Президентом РФ, законодательными (представительными), исполнительными органами государственной власти Федерации и ее субъектов, а также непосредственно народом при проведении референдумов и свободных выборов.

Как составной части российского права, нормам конституционного права присущи черты, общие для всех российских правовых норм.

Конституционно-правовая норма, как и любая другая норма права, является государственным повелением, имеющим категорический характер.

Конституционно-правовая норма, как и любая другая норма права, – правило общего характера. Общий характер правовой нормы означает, что она осуществляется всякий раз, когда налицо предусмотренные ею обстоятельства, и что она не теряет свою силу после однократного применения, а действует постоянно, вплоть до отмены.

Конституционно-правовые нормы, как и все другие правовые нормы, всегда существуют в определенном, формально закреплённом виде (в законах, иных нормативных актах и других официальных источниках права). Поэтому такие нормы, являясь официальными, общеобязательными предписаниями государственной власти, представляют собой формально определенные правила.

В то же время конституционно-правовые нормы обладают и рядом особенностей.

От норм других отраслей права конституционно-правовые нормы отличаются:

- 1) своим содержанием, зависящим от той сферы общественных отношений, на регулирование которых эти нормы направлены;
- 2) источниками, в которых они выражены. Основополагающие, наиболее значимые нормы содержатся в особом акте, обладающем высшей юридической силой во всей системе права, – в Конституции РФ;
- 3) своеобразием видов: среди рассматриваемых норм значительно больше, чем в других отраслях, общерегулятивных норм;
- 4) учредительным характером содержащихся в них предписаний. Именно конституционно-правовые нормы первичны, устанавливают обязательный для создания всех других правовых норм порядок: определяют формы основных нормативных правовых актов, порядок их

¹¹ Гурвич Г.С. Некоторые вопросы советского государственного права // Советское государство и право. 1957. № 12. С. 104.

принятия и опубликования, компетенцию государственных органов в сфере правотворчества, наименование принимаемых ими правовых актов;

5) особым механизмом реализации, которая для многих конституционно-правовых норм связана не с возникновением конкретных правоотношений, а с особым видом отношениями общего характера или правового состояния (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе Российской Федерации);

6) специфическим характером субъектов, на регулирование отношений между которыми данные нормы направлены;

7) особенностями структуры: для конституционно-правовых норм не характерна традиционная трехчленная структура, выделяемая в составе правовой нормы, – гипотеза, диспозиция и санкция. В большинстве своем рассматриваемые нормы либо не имеют гипотезу, диспозицию или санкцию, либо имеют только гипотезу и диспозицию и лишь в отдельных случаях – санкцию¹².

В соответствии со своими специфическими чертами и свойствами конституционно-правовые нормы различаются по признакам, что позволяет разделить эти нормы на группы в целях определения места каждой из них в системе конституционного права, а также для обеспечения их правильной реализации.

В основу классификации рассматриваемых норм должны быть положены прежде всего те сферы общественных отношений, которые регулируются этими нормами, а также принципы, которые отражали бы наиболее существенные свойства конституционно-правовых норм. Этим требованиям в наибольшей степени отвечают такие основания классификации, как объект правового регулирования; роль норм в механизме правового регулирования; характер обязательности содержащихся в них предписаний; характер основного назначения предписаний; территория действия; действие во времени; сфера применения.

По объекту правового регулирования конституционно-правовые нормы можно разделить на несколько групп.

Первую группу составляют нормы, определяющие основы конституционного строя. Они закрепляют полновластие народа, гарантии и основные формы его осуществления; провозглашают человека, его права и свободы высшей ценностью; закрепляют суверенитет государства, определяют характер государства, его место и роль в обществе; закрепляют принципы организации государственной власти; устанавливают назначение и гарантии местного самоуправления; закрепляют идеологическое и политическое многообразие, основы политико-правового статуса общественных объединений; обеспечивают единство экономического пространства, определяют формы и объекты собственности, основные направления социального развития, юридическую силу и характер действия конституции.

Вторую группу образуют конституционно-правовые нормы, содержащие правовые установления, связанные с принадлежностью к государству и регулированием отношений по поводу гражданства.

Третью группу образуют конституционно-правовые нормы, объект регулирования которых составляют общие принципы статуса личности. Они включают равноправие, гарантированность, неотъемлемость прав и свобод, недопустимость их ограничения, обладание каждым лицом не только правами, но и обязанностями. Кроме того, к этой группе относятся основные права, свободы и обязанности, неотделимые от человека и гражданина, принадлежащие каждому лицу как субъекту права независимо от реализации им своей правоспособности и являющиеся неотъемлемой ее чертой.

В четвертую группу входят конституционно-правовые нормы, закрепляющие федеративное устройство России: состав Российской Федерации, статус и государственные символы Рос-

¹² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. С. 8–9.

сийской Федерации; статус ее субъектов, статус русского языка и право народов России на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития; гарантированность прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Пятую группу образуют конституционно-правовые нормы, закрепляющие основные принципы устройства системы органов государственной власти: виды органов государственной власти, правовой статус органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Особую группу составляют конституционно-правовые нормы, закрепляющие основные начала, принципы организации местного самоуправления, гарантии и формы осуществления местного самоуправления, его место в системе народовластия.

Конституция РФ, конституции республик в составе Российской Федерации, некоторые другие конституционно-правовые акты содержат специальные нормы, которые предусматривают порядок внесения поправок и пересмотра этих актов, устанавливают заключительные и переходные положения.

По роли в механизме правового регулирования конституционно-правовые нормы можно разделить на нормы общего и нормы конкретного содержания.

Наиболее общее содержание имеют нормы конституционного права, устанавливающие исходные начала (принципы) либо общие определения для российского права в целом или для конституционного права. К таким нормам относятся прежде всего нормы гл. 1 Конституции РФ, посвященные основам конституционного строя.

Нормы, устанавливающие исходные начала правового регулирования и учреждающие принципы или структуру органов государства, носят название учредительных, или отправных, норм. Нормы, устанавливающие легальные определения тех или иных правовых понятий, носят название дефинитивных норм.

Как учредительные (отправные), так и дефинитивные нормы не формулируют детали правового регулирования, а содержащиеся в них правила поведения не находят четкого выражения в определенном правовом акте. Эти нормы определяют правовые принципы, понятия или категории и имеют юридическое значение. Поэтому они подлежат обязательному учету при применении любых соответствующих им конкретных норм права в целом (например, нормы Конституции) либо его отдельных институтов.

От норм общего содержания отличаются конкретные, или регулятивные, нормы, непосредственно устанавливающие права и обязанности, условия их реализации и т.д. Они содержат четкое правило поведения. В них имеется указание на конкретное право, обязанность или сформулирован запрет на определенный вид поведения. Например, в ст. 58 Конституции РФ указано: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам».

По характеру обязательности содержащихся в них предписаний конституционно-правовые нормы подразделяются на императивные, диспозитивные и альтернативные.

К числу императивных относятся нормы категоричные, не допускающие отступлений от предписанного ими правила. Императивные нормы – это такие нормы конституционного права, где стороны отношения находятся в неравном положении.

В отличие от императивных диспозитивные нормы допускают регулирование отношений по соглашению сторон и устанавливают правило лишь на случай отсутствия соглашения, когда участники отношений не выработали иного условия по вопросу, разрешенному в данной норме.

Альтернативные нормы подразумевают право выбора субъектами правоотношений того или иного варианта поведения, регламентированного Конституцией РФ и законодательством, действующим на территории государства.

По характеру основного назначения содержащихся в них предписаний конституционно-правовые нормы можно разделить на управомочивающие, обязывающие и запрещающие.

Управомочивающие нормы определяют права субъектов общественных отношений, установленные в нормах, действовать тем или иным образом. В качестве управомочивающих можно рассматривать нормы-принципы, нормы-цели, нормы-задачи и иные нормы такого рода, которые закрепляют правомочия всех субъектов соответствующих отношений действовать в целях предусмотренных в них предписаний.

Обязывающие нормы возлагают на субъекты обязанности совершать определенные действия, предусмотренные этими нормами, избирать тот вариант поведения, который соответствует их требованиям. К числу обязывающих относятся нормы, устанавливающие конституционные обязанности граждан, а также все те нормы, которые исключают любой другой вариант действия, кроме предусмотренного в норме.

Запрещающие нормы содержат запреты на совершение упомянутых в них действий.

Установление вида конституционно-правовой нормы по характеру основного назначения содержащихся в ней предписаний важно при ее применении для понимания содержания нормы, рамок прав и обязанностей субъектов регулируемых ею отношений.

По территории действия нормы конституционного права подразделяются на действующие на всей территории Российской Федерации и на территории ее субъекта. К первым относятся нормы, содержащиеся в Конституции РФ, в федеральных законах и указах Президента РФ, ко вторым – нормы конституций и уставов субъектов Федерации, их законов и других актов, содержащих конституционно-правовые нормы.

По действию во времени различаются нормы конституционного права, действующие в течение неопределенного срока, и нормы с ограниченным сроком действия.

По сфере применения нормы конституционного права делятся на общие, специальные и исключительные.

К общим относятся нормы, действие которых распространяется на все отношения, регулируемые конституционным правом.

Специальные нормы регулируют ограниченный круг общественных отношений, связанных с определенной сферой общественной жизни, определенным органом и т. д.

Исключительные нормы – это нормы конституционного права, которые издаются в качестве дополнения к общим или специальным нормам и устанавливают различные исключения из правил, содержащихся в них.

По назначению в механизме правового регулирования принято различать материальные и процессуальные нормы. Первые отвечают на вопрос «что регулируют нормы права?», а вторые – на вопрос «как?»¹³. Процессуальные правовые нормы – правила поведения организационно-процедурного характера, они регламентируют порядок, формы и методы реализации норм материального права. Выступая основной, базовой отраслью российского права, конституционное право не «сопровождается» соответствующей ему «своей» специализированной процессуальной отраслью.

Процессуальные конституционно-правовые нормы, регламентирующие порядок организации работы органов государственной власти и местного самоуправления, а равно процедуры формализации их юридически значимых решений, содержатся как в самой Конституции, так и в актах конституционного законодательства (о правительстве, порядке проведения выборов и референдумов, гражданстве, функционировании конституционного правосудия), регламентах Государственной Думы и Совета Федерации.

¹³ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 203–204.

Помимо конституционно-правовой нормы, составным элементом механизма конституционно-правового регулирования выступает конституционно-правовое отношение. Наиболее характерными особенностями (признаками) конституционно-правовых отношений как самостоятельного вида общественных отношений выступают следующие.

1. Конституционно-правовые отношения возникают, прекращаются или изменяются только на основе правовых норм, регламентирующих самые важные вопросы правового функционирования государства и общества, составляющих основы конституционного строя.

2. Конституционно-правовые отношения характеризуются спецификой и многообразием их субъектного состава. Проникая практически во все сферы общественной жизни, конституционно-правовые отношения не могут не характеризоваться самым широким по сравнению со всеми иными отраслями российского права содержанием и кругом субъектов. Субъекты конституционно-правовых отношений (субъекты конституционного права) наделены специальной конституционной правоспособностью. Особым субъектом конституционно-правовых отношений выступает народ как носитель и источник власти.

3. Как всякие правовые отношения, конституционно-правовые отношения носят волевой характер, при этом государственная воля отражается в каждом конкретном правоотношении, поскольку государство так или иначе участвует в каждом конкретном конституционно-правовом отношении.

Таким образом, *конституционно-правовые отношения* – это общественные отношения, которые регулируются нормами конституционного права, а их содержанием выступают взаимные права и обязанности субъектов конституционного права, выраженные в данной норме.

Специфика предмета конституционного права (выше уже отмечалось, что оно касается основных элементов государства – населения, территории и власти) определяет особое содержание данных отношений.

Своеобразие предмета конституционного права, многообразие видов его норм порождают и различные виды конституционно-правовых отношений.

Конституционно-правовые отношения делятся на общие и конкретные. К конституционно-правовым отношениям общего характера относятся общественные отношения, регулируемые главным образом нормами Конституции РФ, конституций и уставов субъектов Федерации. Своеобразие этих конституционно-правовых отношений состоит в том, что они выражают сущность демократического строя Российской Федерации, его конституционные основы; определяют основные характеристики механизма власти народа, осуществляемой непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; опосредуют основные связи личности с обществом и государством, а также связи, возникающие с установлением национальной государственной и территориальной организации Российской Федерации и ее субъектов; устанавливают систему государственных органов и основные связи между ними как элементами единого, целостного государственного механизма.

Конституционно-правовые отношения, охватывающие весь комплекс общественных отношений, складывающихся в сферах жизни общества, регулируемых конституционным правом, являются конкретными и для них характерно наличие определенных сторон, определенных взаимоотношений между ними.

Возможна классификация конституционно-правовых отношений и по другим основаниям.

Так, по целевому назначению конституционно-правовые отношения подразделяются на учредительные, правоустановительные и правоохранительные¹⁴.

¹⁴ См. подробнее: Еременко Ю.Т. Нормы советских конституций: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1968. С. 9–10.

К учредительным относятся главным образом общие конституционно-правовые отношения, возникающие в связи с учредительным по сути характером норм конституционного права, предусматривающих новое должностное или вновь устанавливаемые принципы, либо ориентиры развития публичного правопорядка в той или иной сфере.

Правоустановительными являются такие правоотношения, в которых их субъекты осуществляют свои права и выполняют обязанности, установленные правовой нормой. Правоохранительным считается такое правоотношение, целью которого является охрана предписания правовой нормы.

Правоохранительные отношения возникают как реакция государства на неправомерное поведение субъектов правоотношений. С их помощью реализуются меры юридической ответственности, меры защиты субъективных прав и законных интересов. Правоохранительные отношения всегда носят характер властеотношений. Они могут быть как общими, так и конкретными.

По своему содержанию конституционно-правовые отношения подразделяются на материальные и процессуальные. По форме конституционно-правовые отношения подразделяются на правоотношения в собственном смысле и правовое состояние.

Конституционно-правовые отношения в собственном смысле характеризуются тем, что в них четко определены права и обязанности субъектов и каждый субъект осуществляет свои права и обязанности лично.

Правовое состояние отличает то, что здесь права и обязанности субъектов отношений носят менее определенный характер, чем в конституционно-правовых отношениях в собственном смысле, хотя по сравнению, например, с общими правоотношениями сами эти субъекты определены достаточно четко. Правовые состояния устанавливаются многочисленными нормами, на основе которых складываются другие правовые отношения.

По времени действия конституционно-правовые отношения делятся на временные (срочные) и постоянные (бессрочные).

Временные конституционно-правовые отношения действуют в течение определенного, точно указанного в норме срока. Большинство конституционно-правовых отношений являются временными. Обычно они возникают в результате реализации конкретных норм и после выполнения заложенных в правоотношениях правообязанностей прекращаются.

Постоянные конституционно-правовые отношения не ограничены во времени. К постоянным относятся все отношения, которые по форме являются правовым состоянием; отношения, связанные с обеспечением государством основных прав и свобод граждан, и т.д.

Используются и иные основания для классификации конституционно-правовых отношений: по субъектам; по способу индивидуализации объектов (относительные и абсолютные); по юридическим фактам и т.д.

Возникновению конкретного конституционно-правового отношения на базе правовой нормы предшествует юридический факт. Именно с него начинается реализация правовой нормы. Благодаря юридическому факту конкретный субъект права становится участником данного правоотношения, обладателем соответствующих правообязанностей.

Юридический факт в конституционном праве – это событие или действие, с которым конституционно-правовая норма связывает возникновение, изменение или прекращение соответствующего конституционно-правового отношения. Как и в других отраслях системы права Российской Федерации, действие выступает результатом волеизъявления субъекта конституционного права, а событие происходит независимо от воли субъекта конституционного права. В свою очередь действия в зависимости от формы подразделяются по общему правилу на юридические акты или юридические поступки¹⁵.

¹⁵ См. подробнее: *Исаков В.Б.* Проблемы теории юридических фактов: Дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1985. С. 52–

§ 3. Источники конституционного права

В настоящее время в конституционно-правовой науке считается общепризнанным, что источником конституционного права в юридическом смысле является нормативный правовой акт, в котором содержатся конституционно-правовые нормы.

Источники конституционного права, как и источники других отраслей системы права Российской Федерации, обладают специфическими, только им присущими чертами, связанными с особенностями предмета конституционно-правового регулирования.

Иерархически выстроенная система источников конституционного права России выглядит следующим образом:

1) *федеральные источники* конституционного права: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, решения Конституционного Суда РФ, а также содержащие конституционно-правовые нормы международные договоры Российской Федерации, законы Российской Федерации о поправках к Конституции, федеральные законы, конституционно-правовые договоры о разграничении предметов ведения и полномочий¹⁶, указы и другие нормативные правовые акты Президента РФ, нормативные постановления Правительства РФ, нормативные постановления палат Федерального Собрания и нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации специальной компетенции (Центральная избирательная комиссия РФ, Центральный банк РФ и др.).

Главное место среди источников конституционного права занимает Конституция РФ¹⁷, которая имеет высшую юридическую силу (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). Таким образом, Конституция возглавляет иерархически выстроенную по убыванию юридической силы систему источников конституционного права Российской Федерации, а ее нормы служат основой и исходной точкой для прочих норм, составляющих систему права Российской Федерации. Все иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции. Акт, противоречащий Конституции, либо отменяется, либо приводится в соответствие с ней.

При этом Конституция является еще и важнейшим политическим документом¹⁸. Ее политическая направленность – одно из органических свойств, обуславливающих особую роль этого акта в правовой системе страны. Конституционное право считается самой политизированной из всех отраслей юридической науки, поскольку оно имеет своей задачей не только теоретическое истолкование действующих правовых норм, но и развитие общественных представлений о свободе и справедливости, которые определяют основные цели любого типа права¹⁹.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным самой Конституцией (ч. 1 ст. 108 Конституции РФ). Они имеют прямое действие и обладают высшей юридической силой по отношению ко всем другим нормативным актам, принимаемым

75; Якушев П.А. Правообразующие юридические акты и поступки в механизме правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 75–124, 132–138.

¹⁶ Как известно, до 2000 г. существовала практика заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В настоящее время действующим остается один такой договор – с Республикой Татарстан.

¹⁷ См. в Электронном музее конституционной истории России (<http://www.rusconstitution.ru/library/constitution/articles/1227/>) оригинал текста проекта Конституции, выносимого на всенародное голосование, с собственноручной пометкой первой правкой первого Президента РФ Б.Н. Ельцина.

¹⁸ См.: Хабриева Т.Я. Конституция как инструмент правовых, социальных и политических преобразований // Журнал российского права. 2013. № 12 (204). С. 150–154.

¹⁹ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997. С. 35; Хабриева Т.Я. Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2 (146). С. 34–38.

государственными органами. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ).

В иерархии нормативных правовых актов международные договоры Российской Федерации располагаются после Конституции и федеральных конституционных законов, но непосредственно перед федеральными законами. Этим определяется юридическая сила норм международных договоров Российской Федерации, обладающих высшей по сравнению с нормами федеральных законов и нормами иных нормативных правовых актов юридической силой. Вместе с тем нормы международных договоров Российской Федерации не могут противоречить нормам Конституции РФ и федеральных конституционных законов, обладая по сравнению с ними «меньшей» юридической силой.

Самой многочисленной группой источников конституционного права являются федеральные законы. Они различаются прежде всего по затрагиваемым в них предметам ведения и делятся, соответственно, на принимаемые по предметам ведения Российской Федерации и принимаемые по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов²⁰.

Важным источником конституционного права являются содержащие конституционно-правовые нормы акты Президента РФ. Согласно Конституции РФ (ст. 9) Президент РФ издает указы и распоряжения.

Среди нормативных актов, принимаемых Президентом РФ, особое место занимают его указы. Они принимаются Президентом в процессе осуществления им повседневного государственного руководства и регулируют вопросы, связанные с осуществлением его полномочий.

Наряду с указами Президент РФ издает распоряжения. Они, как правило, являются ненормативными актами и охватывают частные, хотя нередко и весьма значимые, вопросы. В них могут содержаться, например, конкретные поручения, вытекающие из законодательных актов.

Среди источников конституционного права важное место занимают акты палат Федерального Собрания, содержащие конституционно-правовые нормы.

Согласно Конституции РФ (ч. 2 и 3 ст. 102 и ч. 2 и 3 ст. 103) Государственная Дума и Совет Федерации принимают большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации, если иной порядок не предусмотрен Конституцией РФ, постановления по вопросам, отнесенным к их ведению.

Особую роль среди актов палат играют утвержденные их постановлениями регламенты Государственной Думы и Совета Федерации.

Регламент – это нормативный акт, устанавливающий внутренний распорядок деятельности палаты Федерального Собрания, способы осуществления этим органом своих конституционных полномочий. Принятие регламентов палат предусмотрено Конституцией РФ (ч. 4 ст. 101), в которой указывается, что каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Посредством принятия регламентов процедура деятельности палат Федерального Собрания облекается в процессуальную форму. Наличие регламентов является одним из средств упорядочения и стабилизации демократического порядка деятельности, обеспечивающих активное участие депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации в осуществлении законодательных и контрольных функций. Несмотря на некоторую разницу в парламентской процедуре, регламенты палат имеют много общих черт. Предметом их регулирования выступают вопросы процедурного характера, касающиеся порядка организации и деятельности как самой палаты, так и ее внутренних подразделений; взаимоотношения палаты с различными государственными органами Федерации и ее субъектов;

²⁰ См. подробнее: *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. С. 187–188.

2) *региональные источники конституционного права: конституции (уставы)* субъектов Федерации, решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, а также содержащие конституционно-правовые нормы законы и другие правовые акты органов субъектов Федерации.

В системе законодательства каждого субъекта Федерации особое место занимают конституция (в республиках) и устав (в краях, областях, городах федерального значения, в автономной области, автономном округе), которые обладают высшей юридической силой по отношению ко всем другим актам соответствующего субъекта.

В соответствии с ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Вместе с тем Конституция РФ гарантирует самостоятельность законодательной деятельности субъектов Российской Федерации по предметам их ведения. Согласно ч. 6 ст. 76 в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, изданным в сфере его собственного правового регулирования, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации;

3) *местные источники конституционного права: уставы муниципальных образований* и нормативные правовые акты местного самоуправления, содержащие конституционно-правовые нормы.

Отдельно необходимо остановиться на вопросе об отнесении к числу источников конституционного права судебных решений.

К числу источников конституционного права относятся постановления Конституционного Суда РФ, в которых устанавливается соответствие Конституции России конституций и уставов субъектов Федерации, законов и других нормативных актов, а кроме того, разрешаются споры о компетенции, дается толкование Конституции. Хотя с формальной точки зрения Конституционный Суд РФ не относится к числу правотворческих органов, акты которого по юридической силе стояли бы выше актов парламента и Президента, но по существу он таковым является. Существует презумпция конституционности каждого закона, но любые акты или их отдельные положения, признанные Судом неконституционными, утрачивают силу.

Вопрос о правовой природе решений Конституционного Суда РФ является одним из центральных вопросов отечественной теории и практики конституционного правосудия. Повышенный интерес к этой теме можно объяснить в основном двумя обстоятельствами. Во-первых, без четких представлений о правовой природе решений Конституционного Суда РФ невозможно правильное понимание и адекватное практическое воплощение этих актов, поскольку механизм их воздействия на законодательство и правоприменительную практику, порядок их исполнения и применения ответственности за неисполнение определяются именно их особой правовой природой. Во-вторых, само конституционное правосудие как таковое иногда все еще воспринимается как новое явление для отечественного права, несмотря на то, что история Конституционного Суда РФ насчитывает уже более 25 лет.

Статья 1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» определяет Конституционный Суд как судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Таким образом, Конституционный Суд при всей своей специфике является прежде всего именно судом, органом судебной власти.

Из факта преобладания судебной функции в деятельности Конституционного Суда нередко делается вывод о том, что его решения не являются источниками права и лишены какой-либо нормативности. Так, В.М. Ведяхин и А.М. Ефремов отмечают, что «в соответствии

со ст. 15 Конституции в нашей стране верховенство Конституции, закона признается четко обозначенным правовым принципом. Поэтому ни разъяснения Верховного Суда Российской Федерации, ни решения Конституционного Суда Российской Федерации не должны создавать новых правовых норм»²¹. По мнению П.Е. Кондратова, «Конституционный Суд, признавая утратившими силу некоторые законы, выступает в роли как бы «негативного законодателя»»²². Н.А. Богданова хотя и признает существенное влияние решений Конституционного Суда на правовую систему и на правоприменение, все же не менее категорично утверждает, что «судебный орган конституционного контроля не создает право»²³.

Все вышеперечисленные авторы, как видно из приведенных цитат, принципиально не признают наличия у Конституционного Суда каких-либо правотворческих возможностей именно потому, что он является органом судебной власти. Но, во-первых, Конституционный Суд РФ является совершенно особым судом, он обладает такими полномочиями, которых нет у судов общей юрисдикции, что не позволяет безоговорочно отрицать определенный нормотворческий характер деятельности Конституционного Суда и нормативную природу его решений. Во-вторых, позиция об исключительно правоприменительной роли суда сложилась в условиях всевластия представительных органов. Но на современном этапе формирования правового государства, когда государственная власть осуществляется на основе принципа ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, можно и нужно говорить о наличии нормотворческих возможностей у органов всех трех названных ветвей власти, в том числе и у Конституционного Суда РФ.

Поэтому в связи с проблемой отнесения решений Конституционного Суда РФ к источникам конституционного права целесообразно использовать понятие «прецедент». Л.В. Лазарев в своем учебнике по конституционному правосудию называет решения Конституционного Суда «прецедентно-обязательными»: «Решение прецедентно-обязательно и для самого Суда. Это придает стабильность и определенную стройность правоотношениям, несет в себе момент уважения к сторонам конституционного процесса, которые вправе рассчитывать на то, что Суд в данном деле будет следовать той же юридической логике, какой он придерживался ранее, при рассмотрении близких по значению вопросов»²⁴. Б.С. Эбзеев полагает, что правовые позиции Конституционного Суда «обладают характером правовых прецедентов, связывающих всех участников конституционных отношений»²⁵.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ представляют собой его отношение к определенным правовым проблемам, закрепленное в решениях. Это результат анализа аргументов и выводов Суда, образующих интеллектуально-юридическое содержание судебного решения, это всегда толкование конституционных норм и норм отраслевого законодательства.

В Определении Конституционного Суда РФ от 7 октября 1997 г. № 88-О указано: «Правовые позиции, содержащие толкование конституционных норм либо выявляющие конституционный смысл закона, на которых основаны выводы Конституционного Суда Российской Федерации в резолютивной части его решений, обязательны для всех государственных органов и должностных лиц»²⁶. Мотивировочная часть образует неразрывное единство с резолютивной,

²¹ Ведяхин В.М., Ефремов А.М. Политические гарантии законности // Правоведение. 2000. № 12. С. 71.

²² Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Комментарий. М., 1996. С. 246.

²³ Богданова Н.А. Конституционный Суд Российской Федерации в системе конституционного права // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 3. С. 63–65.

²⁴ Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 143.

²⁵ См.: Эбзеев Б.С. Конституционный Суд РФ: становление, юридическая природа, правовые позиции // Комментарий к постановлению Конституционного Суда РФ. В 2 т. Т. 1. М., 2000. С. 25; Наверное, изменения в Конституции возможны: Интервью с Б.С. Эбзеевым // Независимая газета. 2000. 31 мая.

²⁶ СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4900.

раскрывая конституционное содержание правовой нормы и сопоставляя ее с позицией законодателя. Поскольку источником таких позиций названы решения Суда в целом, то обязательные правовые позиции могут содержаться в любых его постановлениях и определениях.

Законодательные органы должны внимательно учитывать правовые позиции Конституционного Суда при принятии новых законов, для чего необходимо наладить систематизированный учет этих правовых позиций в аппаратах Государственной Думы и Совета Федерации. Представляется, что иметь данные по систематизированному учету правовых позиций Конституционного Суда РФ важно не только для законодателя, но и для правоприменителя. Это в значительной мере способствовало бы конституционализации правоприменительной практики в условиях противоречивости действующего законодательства и наличия многочисленных пробелов в праве. Такой подход обусловлен не только необходимостью создания более комфортных условий правоприменителю для поиска данных, но и положениями ч. 3 ст. 15 Конституции РФ об обязательности опубликования любых нормативных актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. Такие акты не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Согласно ст. 78 Закона о Конституционном Суде РФ его постановления подлежат опубликованию в официальных изданиях. По этому признаку они соответствуют требованиям, предъявляемым Конституцией к общеобязательным актам.

В Определении Конституционного Суда РФ от 15 мая 2001 г. № 98-О изложена правовая позиция: признание нормативного акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом обращения; такие положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами (ч. 2 ст. 87 Закона о Конституционном Суде РФ). В том же году в Закон о Конституционном Суде РФ были внесены поправки, которые признали подлежащими отмене не только акты и договоры, признанные неконституционными, но и аналогичные им акты и договоры.

Решения Конституционного Суда РФ в строгом смысле слова не являются нормативными актами, но поскольку они вносят изменения в действующую систему правовых норм (устраивают нормы, противоречащие Конституции, и имеют характер общеобязательных), то по своей юридической силе они сходны с законами. В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»»²⁷, полномочия Конституционного Суда РФ в рассматриваемой части были расширены. Правовым основанием для внесения изменений стали выводы Конституционного Суда, не исключившего «правомочие федерального законодателя предусмотреть специальный правовой механизм разрешения Конституционным Судом РФ вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации исполнить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского суда по правам человека» (постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Феде-

²⁷ СЗ РФ. 2015. № 51 (ч. 1). Ст. 7229.

рации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»²⁸).

Теперь Конституционный Суд РФ разрешает и вопросы о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека (Европейского суда по правам человека, других международных судов), принятых при рассмотрении жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации.

Указанное полномочие Конституционный Суд РФ реализует по запросам федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере защиты интересов Российской Федерации в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека (Министерства юстиции РФ). По итогам рассмотрения соответствующего дела Конституционный Суд принимает решение о возможности или невозможности исполнения в целом или в части, в соответствии с Конституцией РФ, решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.

Первым таким делом, рассмотренным Конституционным Судом РФ, стал запрос Министерства юстиции РФ о разрешении вопроса о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» (постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации»²⁹).

Таким образом, решения Конституционного Суда РФ являются источниками права с неизменными признаками, к которым относятся: 1) принятие акта уполномоченным субъектом; 2) обязательность акта; 3) всеобщий характер решений, адресованность широкому кругу лиц; 4) обязательное обнародование (опубликование); 5) регулирование определенных общественных отношений.

Решения Конституционного Суда как полноценные источники права не требуют подтверждения других органов и должностных лиц и действуют непосредственно.

§ 4. Конституционно-правовая ответственность

К институту юридической ответственности постоянно привлечено внимание отечественных правоведов. Как отмечал О.Е. Кутафин, «юридическая ответственность является одним из важнейших средств организации правильного (должного) исполнения предписаний правовых актов, предупреждения и пресечения нежелательного с точки зрения закона поведения субъектов общественных отношений, она выступает в качестве категории, свойственной всем отраслям права, включая и конституционное»³⁰.

Однако, несмотря на существенную научную разработку этой проблематики, как в советский период, так и в современной России общетеоретические вопросы и особенности отраслевых видов юридической ответственности остаются предметом дискуссий.

Среди исследователей не существует единства даже в вопросе наименования рассматриваемого института. Для его обозначения в литературе используются категории «конституционно-правовая ответственность», «государственная ответственность», «публично-правовая

²⁸ СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

²⁹ СЗ РФ. 2016. № 17. Ст. 2480.

³⁰ См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. С. 384.

ответственность», «конституционная (государственная) ответственность», «конституционная ответственность».

В целом институт ответственности является одним из наименее разработанных в отечественной науке конституционного права. По сути, первые серьезные исследования на эту тему появились в нашей стране лишь в 1970–1980 гг.³¹ Во многом это связано с тем, что в советском государственном праве ставить вопрос о юридической ответственности государства или его органов было достаточно затруднительно.

Разработка вопросов теории конституционного права (а значит, и вопросов отраслевой для этой ведущей отрасли российского права ответственности) является необходимым и важным условием развития отечественной юридической науки.

Юридическая ответственность, как писала Т.Д. Зражевская, представляет собой принудительное воздействие управомоченных на то субъектов, предусмотренное санкциями норм государственного права, применяемое в определенном порядке к виновным в нарушении норм (институтов) государственного права с целью восстановления нарушенного общественного отношения и воспитания граждан³². Ю.П. Еременко определял государственную ответственность как установленную государством и выраженную в конституционных и иных нормах государственного права обязанность, обращенную к государствам и общественным организациям, должностным лицам, гражданам, соблюдать конституционные нормы и в случае их нарушения претерпевать определенные конституцией и иными законами лишения политического характера³³.

Политический характер юридической ответственности отмечали и многие другие исследователи, причем не только применительно к конституционной ответственности, но и в общетеоретическом ключе. Например, В.Н. Кудрявцев писал, что «вопрос об основаниях ответственности является не только нравственным и юридическим, но и принципиальным политическим вопросом, т.к. он тесно связан с положением личности в данной общественной системе, с состоянием законности»³⁴.

В современной России конституционная ответственность, как отмечает Н.М. Колосова, является «одним из важных способов обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации, что особенно актуально в современных условиях формирования демократического правового государства. Не менее важна роль конституционной ответственности в процессе укрепления конституционной законности, и, в первую очередь, для обеспечения соответствия деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц требованиям Конституции Российской Федерации»³⁵. Таким образом, конституционная ответственность выступает важным средством охраны Конституции³⁶.

Характеризуя особенности конституционной ответственности, необходимо учитывать, что противоправность конституционного деликта³⁷ нередко связана с предписаниями не

³¹ См.: Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 29–36; Еременко Ю.П., Рудинский Ф.М. Проблема ответственности в советском государственном праве // Юридическая ответственность в советском обществе: Труды Высшей следственной школы МВД СССР / Редкол.: О.Ф. Иваненко (отв. ред.), Ю.В. Манаев, Т.Н. Радько, Ф.М. Рудинский. Вып. 9. Волгоград, 1974. С. 29–41; Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980; Еременко Ю.П. Советская Конституция и законность. Саратов, 1982.

³² Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. С. 32.

³³ Еременко Ю.М. Советская Конституция и законность. С. 53.

³⁴ Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. М., 1986. С. 299.

³⁵ Колосова Н.М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 4.

³⁶ Витрук Н.В. Законность и правопорядок // Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. М., 1999. С. 543.

³⁷ Отметим, что в силу дискуссионности самого института конституционно-правовой ответственности существует точка зрения, согласно которой «понятие «деликт» едва ли применимо в полном объеме к конституционной ответственности, которая часто наступает и без нарушения права. Политико-правовая ответственность имеет ту особенность, что политика «размывает» правовые границы» (см.: Зиновьев А.В. Конституционная ответственность // Правоведение. 2003. № 4. С. 4–5).

только правовых, но и других социальных норм, нарушение которых недопустимо в соответствии с конституционно-правовыми нормами. В целом ряде случаев наступление конституционно-правовой ответственности предусматривается за безнравственное поведение, нарушение норм морали или этики (например, утрата доверия). При этом важной особенностью, не свойственной другим видам ответственности, предусмотренным положениями отраслей публичного права, выступает то обстоятельство, что конституционное право допускает ответственность без вины и ответственность одних субъектов за деяния других. Конституционно-правовые нормы в большинстве случаев не определяют форму вины³⁸. В то же время в случаях, когда субъектами ответственности являются непосредственно физические лица, психологическое отношение лица к своим противоправным действиям и их возможным последствиям приобретает решающее значение. Например, Президент РФ может быть отстранен от должности только при наличии его вины.

Ряд исследователей разделяют:

а) собственно конституционную (юридическую) ответственность, заключающуюся в необходимости наступления за несоблюдение конституционно-правовых норм определенных последствий, выражающихся в применении государственно-принудительных мер (лишение права, возложение дополнительной обязанности, принуждение к исполнению) или восстановлении нарушенного правопорядка под угрозой использования государственного принуждения³⁹;

б) политическую ответственность (при этом относя к последней, например, отставку правительства из-за вотума недоверия, вынесенного парламентом, или роспуск парламента, не утвердившего главу правительства⁴⁰).

Рассмотрим **структуру конституционно-правового регулирования ответственности**.

1. Основанием наступления конституционно-правовой ответственности выступают действия (бездействие) субъекта конституционного права, повлекшие нарушение границы должного, правомерного поведения указанного субъекта, очерченные нормами конституционного права, т.е. совершение конституционного правонарушения.

2. Состав конституционного правонарушения, выступающий фактическим основанием конституционно-правовой ответственности, непосредственно устанавливается конституционно-правовыми нормами. Далее рассмотрим основные элементы состава конституционного правонарушения.

Объектом конституционного правонарушения являются регулируемые и охраняемые нормами конституционного права общественные отношения. Безобъектных правонарушений не существует.

Субъектом конституционного правонарушения является конкретный индивидуальный или коллективный участник конституционных правоотношений, который своими действиями или бездействием разрушает сложившийся и обеспечиваемый конституционно-правовыми нормами публичный правопорядок.

Объективную сторону конституционного правонарушения составляют: собственно противоправное деяние субъекта конституционного правонарушения, составившее конституционный деликт, общественно вредные последствия рассматриваемого нарушения норм конституционного права, а равно причинная связь между конституционным деликтом и наступившими юридически значимыми последствиями.

³⁸ См.: *Виноградов В.А.* Конституционно-правовая ответственность (Системное исследование): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 15.

³⁹ См.: *Ермаков В.Г., Лоторев В.Е.* Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации. Елец, 2004. С. 52.

⁴⁰ См.: *Кондрашов А.А.* Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М., 2006. С. 45.

Субъективная сторона конституционного правонарушения выражается, как правило, в отношении к содеянному самого лица, нарушившего конституционно-правовые нормы и совершившего таким образом конституционный деликт. Как уже указывалось, конституционно-правовая ответственность может быть как виновной, так и безвиновной.

3. В нормах конституционного права подлежат определению:

- конкретные меры государственного принуждения, применимые к соответствующему субъекту конституционно-правовой ответственности;
- процессуальный порядок выявления конституционно-правовых правонарушений, привлечения субъектов конституционного правонарушения к ответственности, назначения наказания и его исполнения;
- основания освобождения от конституционно-правовой ответственности и обстоятельства, исключающие привлечение к такой ответственности.

Основными **мерами конституционно-правовой ответственности** могут выступать:

- 1) расформирование или прекращение деятельности органа;
- 2) отрешение от должности, досрочное прекращение полномочий (в том числе в связи с утратой доверия к лицу, в отношении которого применяются меры такой ответственности);
- 3) лишение или изменение конституционного статуса (например, лишение статуса беженца), ограничение конституционного права;
- 4) лишение акта юридической силы или приостановление его действия⁴¹;
- 5) федеральное вмешательство (федеральная интервенция) в случаях, когда органами государственной власти субъекта Федерации системно нарушаются положения Конституции РФ и федерального законодательства.

Круг органов, которые вправе применять к субъектам конституционно-правовой ответственности меры государственного принуждения, очерчен положениями Конституции РФ и иных источников, содержащих конституционно-правовые нормы. Однако необходимо учитывать, что в качестве инстанции, применяющей меры конституционно-правовой ответственности, могут выступать почти все субъекты конституционно-правовых отношений, наделенные властными полномочиями (Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, министерства, Центральный банк РФ, органы прокуратуры Российской Федерации, судебные органы Российской Федерации и др.). При этом отмечается, что эти же лица в случае совершения ими конституционных деликтов могут выступать и субъектами ответственности.

Например, в соответствии с положениями ч. 2 ст. 117 Конституции РФ Президент РФ может принять решение об отставке Правительства РФ. Кроме того, Президент РФ вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, прямо предусмотренных законом. В свою очередь Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституцион-

⁴¹ Не все исследователи относят отмену незаконных актов органов государственной власти к мерам конституционно-правовой ответственности. Так, иной точки зрения придерживается М.А. Краснов, когда он рассматривает конституционную ответственность как правовую связь между сторонами, при которой одна из них (субъект ответственности) обязывается соответствовать ожидаемой модели поведения, другая сторона (инстанция ответственности) оценивает это соответствие и в случае отрицательной оценки определенным образом реагирует на нарушение (*Краснов М.А.* Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. 1993. № 6. С. 46, 49).

ного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения (ст. 93 Конституции РФ).

Важной особенностью конституционно-правовой ответственности выступает наличие конституционно-правовых иммунитетов (от лат. *immunitas* – освобождение, ограждение, избавление от чего-либо). Являясь одним из видов правовых иммунитетов, конституционно-правовой иммунитет используется государством в качестве самостоятельного конституционно-правового средства, через которое оно предоставляет субъектам конституционного права, занимающим в правовой системе, в системе органов государственной власти особое положение, исключительное право не подчиняться некоторым общим правилам⁴². Выделяют два элемента конституционно-правового иммунитета: ограничение ответственности и неприкосновенность. Конституционно-правовым иммунитетом могут обладать не только индивидуальные, но и коллективные субъекты конституционного права⁴³. Например, в Конституции РФ прямо закреплены иммунитет Президента РФ (ст. 91), иммунитет членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы РФ (ст. 98) и иммунитет судей (ст. 122). В качестве конституционных иммунитетов выделяют также иммунитет прокуроров и следователей⁴⁴.

Отличительной особенностью конституционно-правовой ответственности как вида юридической ответственности является то обстоятельство, что **назначение и смысл применения мер конституционно-правовой ответственности** не сводится к наказанию нарушителя, а основной своей целью имеет стимулирование правомерного и должного (т.е. не только формально отвечающего нормам конституционного права, но и конституционным идеалам⁴⁵) поведения субъектов конституционного права в конституционно-правовой сфере.

Таким образом, развитие института конституционно-правовой ответственности имеет существенное значение для укрепления основ российского конституционализма.

§ 5. Место конституционного права в системе права Российской Федерации

Социальная ценность российского конституционного права заключается в его особом правовом режиме, выражающемся в особенностях регламентации порядка реализации и развития современной отечественной модели конституционализма.

Конституционное право является ведущей отраслью российского права и занимает особое, центральное место в системе права Российской Федерации. Такое понимание роли и значения конституционного права не оспаривалось ни в советский период, ни в настоящее время.

Однако отдельные «тактические» расхождения в подходах все же имели место. Как известно, в советский период систему отечественного права, как правило, рассматривали в качестве вертикально интегрированной системы. При этом, как писали В.М. Чиховдзе и Ц.А. Ямпольская, «во главе этой пирамиды – конституционное право, от него идут вниз наиболее крупные, традиционные отрасли права»⁴⁶. Напротив, характеризуя уже систему права Российской Федерации, О.Е. Кутафин писал, что конституционное право не стоит представлять как вершину «пирамиды, в виде которой группируются другие отрасли права. Поскольку Консти-

⁴² О правовых иммунитетах см. подробнее: Малько А.В., Суминов С.Ю. Правовой иммунитет: теоретическое и практические аспекты // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 16–23.

⁴³ См.: Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность (Системное исследование): Дис. ... д-ра юрид. наук. С. 15.

⁴⁴ См., например: Макарова З.В., Конева Н.С. Категория «иммунитет» в конституционном праве России // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2012. № 20 (279). С. 95.

⁴⁵ См.: Хабриева Т.Я. Конституционные идеалы и современное законодательство // Вопросы правоведения. 2013. № 5 (21). С. 12–22.

⁴⁶ Чиховдзе В.М., Ямпольская Ц.А. О системе советского права // Советское государство и право. 1967. № 9. С. 34.

туция служит основным источником именно конституционного права, так как содержит его важнейшие институты и нормы, конституционное право является не «вершиной» системы российского права, а ее центром, вокруг которого располагаются другие отрасли права»⁴⁷.

Впрочем, по рассматриваемому вопросу в доктрине советского права велась дискуссия и несколько иного порядка. Ряд ученых отводили конституционному праву не роль ведущей отрасли, а рассматривали его в качестве общей части всего советского права. Такой подход, и в целом деление единой системы советского права на общую и особенную части, критиковался как противоречащий структуре общественных отношений, регулируемых советским правом⁴⁸.

Предметное ядро российского конституционного права составляет сумма отношений, непосредственно выражающих принципы, структуру и механизм функционирования Российского государства и его государственного аппарата, призванного обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Особенностью конституционного права, предопределяющей его место в системе российского права, выступает то обстоятельство, что оно является не сугубо публичным правом⁴⁹, а отраслью, сочетающей и публичные, и частные начала. Как уже отмечалось, нормами конституционного права регулируются общественные отношения, которые, являясь, с одной стороны, основополагающими для всех областей функционирования государства, а равно для его взаимодействия с обществом и отдельной личностью, с другой стороны, служат первоосновой для формирования всех других общественных отношений. Естественно, характерные черты публичного права в конституционно-правовых нормах преобладают, но указанные нормы содержат правовые предписания, выступающие базовыми (основными) началами и для публично-правовых, и для частноправовых отраслей российского права.

Поэтому принято отмечать, что конституционное право тесно связано с другими основными отраслями единой системы российского права. В частности, «определяя систему органов исполнительной власти, их правовой статус, компетенцию, нормы конституционного права устанавливают основные начала для административного права. Закрепляя различные формы собственности, права собственников, принципы хозяйствования, конституционное право служит базой для гражданского права. Регулируя основы бюджетной системы России, нормы конституционного права предопределяют основы финансового права. Устанавливая систему органов судебной власти, конституционные принципы правосудия, права граждан в сфере судопроизводства, конституционное право содержит исходные начала для уголовного права, уголовного процесса, ряда других отраслей. Нормами конституционного права определяются виды правовых актов органов, их издающих, соотношение юридической силы таких актов»⁵⁰.

Существуют ли в системе российского права отрасли, с которыми конституционное право не входило бы в тесное взаимодействие? Конечно же нет, оно тесно связано со всеми без исключения отраслями.

Отрасли единой системы российского права черпают свои основные начала именно в конституционном праве. Ведь все отраслевые режимы правового регулирования построены на основополагающих принципах, закрепленных в нормах конституционного права. Если в процессе совершенствования актов отраслевого законодательства те или иные правовые положения будут сформированы или скорректированы (изменены) без опоры на указанные конституционные принципы, такие новые положения неизбежно либо прямо войдут в противоречие с нормами большей юридической силы (например, с положениями Конституции РФ), либо, даже

⁴⁷ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. С. 45.

⁴⁸ См. подробнее: Основин В.С. Конституция СССР и наука государственного права // Правоведение. 1978. № 4. С. 7–10.

⁴⁹ Отметим, что по этому вопросу есть и иная точка зрения, многие исследователи относят конституционное право полностью к области публичного права (см., например: Червонык В.И. Теория государства и права: Учебник. М., 2006. С. 361).

⁵⁰ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. С. 29.

избежав такого противоречия, не смогут применяться эффективно и не найдут своего места в отраслевом режиме правового регулирования.

§ 6. Наука конституционного права

В российской юридической науке вопрос о названии данной отрасли права до сих пор остается дискуссионным. Эти терминологические споры вызваны различными подходами к вопросу о соотношении норм конституционного права как отрасли и ее основного источника – Конституции РФ. Нормы Конституции составляют ядро конституционного права, но не исчерпывают содержание отрасли в целом.

От понятия конституционного права как ведущей отрасли национальной правовой системы следует отличать понятие конституционного права как науки.

Наука конституционного права – это отрасль правоведения, изучающая конституционно-правовые нормы и институты, а также общественные отношения, регулируемые ими, т.е. конституционно-правовые отношения. В сфере интересов науки находятся и вопросы реализации норм и институтов конституционного права, закономерности их развития. На этой основе вырабатываются практические рекомендации для законодателей и правоприменителей⁵¹.

Наука конституционного права тесно связана с одноименной отраслью отечественного права, поскольку изучает закономерности его развития как в целом, так и его отдельных институтов.

Таким образом, конституционное право как наука является более широким понятием, чем конституционное право как отрасль системы права Российской Федерации. Наука конституционного права изучает не только современное состояние отечественного конституционализма, но также вопросы истории развития доктрины конституционного права, особенно государственного строительства и конституционный опыт зарубежных государств, выявляя закономерности и тенденции конституционного развития государства и общества.

Такую особенность соотношения конституционного права как отрасли права и как отрасли юридической науки ученые отмечали и в советский период, когда указывали, что предмет отрасли и предмет науки советского государственного права «хотя и не противостоят друг другу, но и не совпадают между собой»⁵².

Таким образом, конституционное право как наука – это не что иное, как учение о конституционном праве⁵³. Ученые-конституционалисты, как правило, принимают активное участие в государственной жизни страны – участвуют в разработке проектов новых нормативных правовых актов, совершенствовании действующего законодательства, осуществляют экспертную деятельность в интересах органов государственной власти и органов местного самоуправления. В результате доктринальные исследования непосредственным образом находят свое развитие, а научные идеи – реализацию в законодательстве и решениях высших судов. Это обстоятельство еще раз подчеркивает тесную связь науки конституционного права и политико-правовой практики.

Как отмечает В.Г. Стрекозов, наука конституционного права как единая система знаний включает следующие разделы:

1) исследование понятийного аппарата, определение понятий конституционного права как отрасли права, как науки и учебной дисциплины;

⁵¹ См.: Богданова Н.А. Правовая догма и политика в науке конституционного права // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 1997. № 4. С. 14.

⁵² Коток В.Ф. О системе науки советского государственного права // Советское государство и право. 1959. № 6. С. 63.

⁵³ См.: Богданова Н.А. Понятия науки конституционного права: опыт аналитического и системного подходов к построению их системы // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 1999. № 5. С. 20.

2) учение о конституции в ее историческом развитии; сущность и структура, принципы и юридические свойства действующей Конституции РФ; системный анализ норм, закрепляющих основы конституционного строя государства, суверенитет народа и формы его осуществления;

3) изучение проблем конституционного регулирования взаимоотношений государства и личности, основ правового статуса иностранцев и лиц без гражданства, проблем закрепления и реализации прав и свобод человека и гражданина;

4) исследование вопросов национально-государственного устройства Российской Федерации, правового статуса Федерации и ее субъектов;

5) комплексный анализ регулирования формирования и деятельности системы государственных органов Российской Федерации, органов власти ее субъектов, местного самоуправления;

6) анализ основ организации и осуществления судебной власти в Российской Федерации⁵⁴.

Таким образом, наука конституционного права способствует углублению фундаментальных представлений об особенностях функционирования исследуемого ею предмета и одновременно стремится к получению прикладных научных результатов, которые могут быть использованы для управления общественным развитием. Она нацеливает свой исследовательский интерес на анализ новейших изменений, происходящих в системе общественных отношений, регулируемых нормами конституционного права. Опираясь на обширную базу знаний, наука конституционного права способна прогнозировать дальнейшее развитие конституционно-правовых отношений и предлагать инновационные решения, направленные на совершенствование как исследуемой ею отрасли права, так и самих конституционно-правовых отношений, отдельных норм и институтов.

Конституционно-правовая наука тесно связана с другими юридическими и социально-гуманитарными науками, результаты, концепции, методологические подходы которых помогают существенно расширить исследовательские возможности конституционного права. Особенно ярко эта взаимосвязь наук проявляется при исследовании современных конституций, их места и роли в меняющемся мире.

Например, положения теории *зависимости от предшествующего развития* позволяют более взвешенно и продуктивно обсуждать дискуссионную проблему так называемой *внутренней противоречивости* норм Конституции РФ. Инструментарий науки о переходном периоде помогает более точно оценить степень и адекватность реализации на практике конституционного проекта по созданию в России подлинно демократического федеративного, правового государства с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ). А представления экономистов о феномене QWERTY-эффектов⁵⁵ позволяют понять, почему результаты претворения в жизнь конституционных принципов и моделей бывают далеки от идеала.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

Какие общественные отношения регулирует конституционное право?

Какова система конституционного права?

Каковы источники конституционного права?

⁵⁴ Стрекозов В.Г., Казанцев Ю.Д. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997. С. 20.

⁵⁵ QWERTY-эффект возникает в ситуации, когда в силу случайных обстоятельств из нескольких возможных альтернатив производится не самый удачный выбор, который становится устойчивым и необратимым вследствие большого количества затраченных на его поддержку ресурсов и превращения его в стандарт. Наиболее опасная разновидность QWERTY-эффекта – институциональные ловушки, которые описаны и подробно исследованы российским экономистом академиком В.М. Полтеровичем. Он показал, что среди возможных путей развития есть варианты, которые представляются выгодными в краткосрочном периоде, однако в долгосрочной перспективе оказываются не просто менее эффективными, чем их альтернативы, но делают дальнейшее развитие просто невозможным. Фактически институциональная ловушка – это фатальная ошибка в выборе стратегического решения.

Охарактеризуйте место решений Конституционного Суда РФ в системе источников конституционного права.

Каковы особенности конституционно-правовых норм?

Какова классификация конституционно-правовых норм?

Что такое конституционно-правовая ответственность?

Какое место занимает конституционное право в системе права Российской Федерации?

Что изучает наука конституционного права?

Каково место международных договоров Российской Федерации в иерархии нормативных правовых актов?

Раздел II

Конституция Российской Федерации

Глава 2

Основы конституционной теории

Среди правовых актов любого государства конституция занимает особое место. Конституция выступает в качестве общепризнанной платформы существования общества и представляет собой официальное выражение его интересов. Вместе с тем, как основной закон государства, конституция является продуктом и орудием государственной власти⁵⁶. Ее особое место во всей правовой системе государства вызывает необходимость всестороннего изучения конституции как самостоятельного объекта научного познания. Исследователями анализируются понятие и сущность конституции, предпосылки и способы ее возникновения, ее виды, юридические свойства, место в правовой системе государства, принципы, функции и другие стороны правовой природы конституции.

Конституция РФ является основным источником отрасли конституционного права, отражая общие, родовые черты, присущие природе этого вида нормативных правовых актов.

§ 1. Понятие и юридические свойства конституции

Конституция (от лат. *constitutio* – установление) – особый юридический документ, основной закон государства, обладающий высшей юридической силой.

Первые представления о конституции появились еще в Древней Греции (в частности, в трудах Аристотеля) и были связаны в основном с вопросами о рациональном устройстве государственной власти в соответствии с понятиями демократии и справедливости. Самые ранние конституционные акты или конституции в современном смысле этого слова появились в XVII–XVIII вв. в США и Европе, когда идеи эпохи Просвещения о высшей ценности личных прав и свобод гражданина логично вылились в представления о необходимости ограничения

⁵⁶ Отсюда происходит, с одной стороны, желание бюрократии «конкретизировать» конституцию и, с другой стороны, желание общества «подстраховаться» буквой конституции от действий бюрократии, не соответствующих духу конституции (ведь только конституционно зрелые элиты способны следовать принципам и соблюдать соглашения независимо от законодательно установленных санкций). Проведенный зарубежными исследователями сравнительный анализ более 300 когда-либо существовавших конституций показывает, что чем ближе к современности, тем тексты конституций становятся все детальнее и длиннее. Однако стремление к детализации конституционных актов делает их все более неустойчивыми. Если до Первой мировой войны средняя продолжительность жизни демократических конституций составляла 21 год, то после нее – только 12 лет. Т. Гинзбург, З. Элкинс и Дж. Мелтон также отмечают следующее: если представить полученные результаты как оценку вероятности «выживания» конституций к определенному возрасту, то можно сказать, что в половине случаев конституции скорее всего погибнут, не отпраздновав свое 18-летие, а шансы пережить 50-летний рубеж есть только у 19% Основных законов. «Детская смертность» среди конституций является достаточно высокой – примерно 7% даже не доживают до своего второго дня рождения. Кроме того, существует заметная разница среди конституционных «поколений» и регионов. Например, к Латинской Америке и странам Африки шутка по поводу того, что французская конституция обновляется быстрее периодических журналов, применима в гораздо большей степени, чем к самой Франции. Текущий анализ показывает, что средняя продолжительность жизни конституций Латинской Америки составляет 12,4 года, а конституций стран Африки – 10,2 года, при этом 15% конституций из этих регионов уходят в мир иной в первый год своего существования. Конституции в Западной Европе и Азии живут дольше – в среднем соответственно 32 года и 19 лет. В конце концов, несмотря на тенденции к улучшению человеческого здоровья, не похоже, чтобы продолжительность жизни конституций росла в течение последних 200 лет (см.: *Ginsburg T., Elkins Z., Melton J. The Lifespan of Written Constitutions // Alumni Magazine. Spring 2009 // <http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan>*).

абсолютной власти и подчинения «государственного Левиафана»⁵⁷ неким заданным правилам. Совокупность этих воззрений лежит в основе философской и политической концепции конституционализма⁵⁸.

Первая писаная Конституция появилась в 1787 г. в США. 3 мая 1791 г. была принята Конституция Польши (считается старейшей в Европе), а в сентябре 1791 г. – Конституция Франции.

В России первая Конституция вступила в силу 23 апреля 1906 г., будучи октроированной⁵⁹ императором Николаем II. Однако писанные конституционные проекты появились в нашей стране в тот же период, что в США и Европе, – в последней четверти XVIII в.

В настоящее время в мире действует около 200 конституций государств и примерно 300 конституций (уставов) субъектов федераций и автономных образований. Лиссабонский договор (заменил не вступившую в силу Конституцию Европейского Союза) утвердили 27 государств – членов Европейского Союза⁶⁰.

Писаных конституций нет в Великобритании, Новой Зеландии, где действуют судебный прецедент, правовой обычай и отдельные нормативные акты (часто в судебной интерпретации), а также в Израиле, чья фактическая конституция основана на Декларации независимости, корпусе Основных и иных законов государства, тех же судебных прецедентах и так называемых «ценностях наследия еврейского народа».

Конституции занимают особое место в правовой системе государства. Конституция – это правовой акт, обладающий высшей юридической силой и регулирующий основы организации государства и общества, а также основы взаимоотношения государства и гражданина. В этом определении отчетливо выделена юридическая сущность конституции, которая проявляется, во-первых, в том, что ее нормы имеют приоритет перед нормами законов и подзаконных актов. Во-вторых, законы и иные акты принимаются предусмотренными конституцией органами и в установленном ею порядке. Таким образом, можно рассматривать конституцию как главный источник права и основу правовой системы, государственного (нормативно-правового) регулирования общественных отношений в стране.

Современная конституция определяет принципы отношений в системе «Человек – Общество – Государство», закрепляет основы государственного строя, декларирует высшие правовые гарантии прав и свобод человека и гражданина, очерчивает функции государства, устанавливает структуру и взаимоотношения органов государственной власти и управления.

Конституция является «многомерным» объектом и оказывает непосредственное влияние на все стороны жизни общества и государства. Поэтому ее функции можно рассматривать и определять в координатах самых разных наук: конституционного права, политологии, философии, культурологии и т.д.

⁵⁷ Левиафан – мифическое морское чудовище, воплощающее зло. Английский философ Томас Гоббс (Hobbes Thomas, 1588–1679) использовал образ Левиафана применительно к государству.

⁵⁸ Конституционализм – сложная общественно-политическая и государственно-правовая категория, основу которой составляют идеалы конституционной демократии (демократии, базирующейся на конституции как особом документе государства и общества), наличие определенных институтов власти, соответствующего конституции политического режима и система защиты ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя в целом. Конституционализм – это идеал, к которому должно стремиться общество, идущее по пути социального прогресса (подробнее см.: Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 304–305).

⁵⁹ Октроированная конституция (от фр. *octroyer* – жаловать, даровать) – конституция, издаваемая главой государства без участия представительных органов.

⁶⁰ Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества (англ. Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community) – международный договор, который был подписан на саммите Европейского Союза 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне. Ратификация Лиссабонского договора странами – участниками Евросоюза происходила в течение 2008–2009 гг. Последней страной, которая официально ратифицировала Лиссабонский договор, стала Чехия (3 ноября 2009 г.). Договор вступил в силу 1 декабря 2009 г.

В самом общем виде смысл и значение конституции определяются следующими ее функциями:

– *учредительная функция* – выражается в установлении и юридическом оформлении важнейших общественных институтов (придании им соответствующей государственно-правовой формы). При этом в Основном законе закрепляется конкретный перечень прав и обязанностей органов государственной власти и иных субъектов конституционного права;

– *регулятивная функция* – конституция является основным источником права, содержащим исходные начала для всей правовой системы, и непосредственно регулирует основополагающие государственно-правовые отношения;

– *охранительная функция* – конституционные нормы направлены на защиту основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина;

– *целеполагающая функция* – заключается в закреплении Основным законом стратегических целей и задач развития общества и государства, моделей желаемого будущего.

Те же самые функции, но в координатах *политических наук* можно было бы определить следующим образом:

– *учредительная функция* – конституция выполняет функцию *верховой легализации* основ существующего общественного и государственного строя, общественного порядка;

– *политическая функция* – конституция устанавливает основы организации государственной власти, основы взаимоотношений государства и личности, определяет принципы функционирования политической системы в целом;

– *стабилизационная функция* – усложненный характер изменения конституции позволяет обеспечить стабильность закрепленных или устанавливаемых ею порядков;

– *конструктивная функция* – Основной закон устанавливает исходные начала для развития новых институтов на основе закрепленных в конституции «должных моделей будущего», дает нормативный прогноз для развития общественных отношений.

Конституция, несомненно, обладает мощным *идеологическим потенциалом* и оказывает самое непосредственное влияние на духовную жизнь общества путем распространения и утверждения определенных политических и правовых идей, представлений и ценностей, является основой идеологической самоидентификации государства, что имеет большое значение для его позиционирования на международной арене и внутри страны.

Кроме того, конституция имеет важное *социально-культурное значение*, поскольку Основной закон является не чем иным, как отлитой в юридическую форму культурно-исторической матрицей конкретного общества. Эта матрица воплощает собой квинтэссенцию идеологических предпочтений и ценностей данного социума, сложившийся баланс интересов его политических сил, предпочтительные принципы властвования, формы политических институтов, особенности экономического устройства.

Что касается способов принятия новой конституции, то с теоретической точки зрения возможны два идеальных варианта – либо на основе договора (*консенсусная модель*), либо на основе разрыва согласия (по сути своей *октроированная* или *делегированная конституция*). На практике происходит смешение этих способов, использование тех или других элементов в зависимости от потребностей текущей политической ситуации.

Правоведы различают конституцию *юридическую* и *фактическую*.

Юридическая конституция – это должный, установленный принципами и нормами действующей конституции порядок.

Фактическая конституция – это реально существующая система общественных отношений и институтов, «материализованный» Основной закон.

В период революций и глубоких общественно-политических модернизаций, когда трансформируется или полностью разрушается прежняя система общественно-политических отношений и институтов, юридическая конституция *начинает стремительно устаревать* и уже

не может оказывать регулирующее воздействие на общество, служить основой согласия и стабильности. Более того, не только отдельные нормы, но и сама конституция в целом могут становиться поводом для политических разногласий и конфликтов.

В случае, когда возникает сильный разрыв, дисбаланс между фактической и юридической конституциями, говорят о *конституционном кризисе*, который означает невозможность дальнейшего нормального функционирования конституционной системы без радикального изменения и обновления всех ее институций. Выходом в такой ситуации является *создание новой конституционной системы*, базой для которой должен стать обновленный Основной закон, способный привести в соответствие юридическую и фактическую конституции, прекратить дестабилизацию и разрушение общества.

Необходимо отметить, что несоответствие юридической и фактической конституций может возникнуть не только вследствие опережающей трансформации общества, но и в результате претворения в жизнь норм действующего Основного закона.

Как писал А.А. Мишин, юридическая конституция представляет собой документ, предписывающий то, что должно быть⁶¹. Однако в ходе практической реализации прескрипционных норм юридической конституции возникают новые институты, складываются практика и обычаи взаимоотношений между ними, принимаются различные правовые акты, развивающие, дополняющие и даже изменяющие конституционные предписания. В итоге на практике может сложиться порядок осуществления государственной власти, существенно отличающийся от модели, заложенной в юридической конституции.

Если совпадение между фактической и юридической конституциями значительно, то юридическая конституция может именоваться «реальной», в противном случае она становится «фиктивной».

Таким образом, конституцию как нормативный правовой акт, занимающий самостоятельное и особое место в правовой системе современного демократического государства, от всех других правовых актов отличают следующие черты:

- 1) особый субъект, который устанавливает конституцию или от имени которого она принимается;
- 2) учредительный, первичный характер конституционных установлений;
- 3) всеохватывающий характер конституционной регламентации, т.е. тех сфер общественных отношений, воздействие на которые она распространяет;
- 4) особые юридические свойства: верховенство, высшая юридическая сила, порядок принятия, внесения поправок, специфические формы охраны и др.⁶²

Одной из самых важных особенностей Конституции РФ 1993 г. является тот факт, что она стала своего рода *планом и одновременно инструментом строительства новой России*.

Будучи актом высшей юридической силы и прямого действия, Основной закон выступает не только как правовой документ, но и как *система мировоззрения, как логически структурированный свод принципов, идей и представлений о том, какой должна быть в обозримом будущем наша страна*. Конституция РФ закрепляет в своих положениях *ценности и принципы конституционного должного и формирует тем самым контуры новой России*.

Сама формула «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство» по-прежнему остается в значительной степени *нормой-целью*, а не констатацией факта. И дело здесь не в том, что современная Россия не достигла каких-то заявленных целей или не соответствует неким международным стандартам. Важно помнить и понимать, что и демократия, и федерализм, и правовое государство находятся в постоянном

⁶¹ См., например: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 35.

⁶² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 43.

развитии как в плане идеологического обеспечения, так и с точки зрения возникновения новых политических практик.

Ни один Основной закон не рождается вне исторического контекста. Действующая российская Конституция является результатом всего предшествующего развития, и потому она содержит в себе творчески переработанное наследие отечественного и зарубежного конституционализма и одновременно отражает те российские реалии, которые сложились к моменту принятия нового Основного закона.

Закрепление в конституции образа желаемого будущего имеет большой практический смысл, особенно в период крупных социально-экономических перемен.

Во-первых, утверждая в акте высшей юридической силы *нормы-принципы и нормы-цели, конституция тем самым ограничивает* стихию общественного творчества достаточно *широкими*, но при этом очень *жесткими* рамками реальных политических и правовых возможностей.

Во-вторых, модель будущего позволяет задавать *четкие векторы* необходимых трансформаций, определять и нормативно закреплять *критерии успешности развития*.

В-третьих, образ желаемого будущего, вобравший в себя идеи и ценности, одинаково важные для *большинства граждан*, формирует основу для налаживания реального диалога и постепенного формирования широкого общественного согласия.

Представляется, что возникающие время от времени в обществе интенции к поискам национальной идеи оказались до настоящего времени не слишком плодотворными, скорее всего потому, что на самом деле нам не нужно ничего искать.

У нас уже есть свои национальные идеи, и все они изложены в Конституции РФ.

Это признание высшей ценностью *человека*, его прав и свобод. Это незыблемость демократических основ суверенной государственности России. Это исторически сложившееся государственное единство, гражданский мир и согласие. Это любовь и уважение к Отечеству, благополучие и процветание России. Это ответственность граждан за свою Родину перед нынешними и будущими поколениями.

Уже преамбула Конституции РФ содержит заряд огромной идеологической силы, который пронизывает каждую главу, каждую норму Основного закона.

Как отмечалось в одном из президентских посланий Федеральному Собранию РФ, «именно Конституция утверждает свободу и справедливость, человеческое достоинство и благополучие, защиту семьи и Отечества, единство многонационального народа – не только как общепризнанные ценности, но и как юридические понятия. То есть придает им практическую силу и поддерживает всеми ресурсами государства. Всем авторитетом самого Основного закона. Формирует социальные институты и *образ жизни миллионов людей*»⁶³. Особенно подчеркнем эти последние слова – «*образ жизни миллионов людей*». Это значит – *образ будущего, образ новой России*.

Конституционный образ России – это не только совокупность конституционных доктрин и норм, но также их внутренняя логика, теоретические истоки, идеи, принципы и самый дух Основного закона. Только так можно очертить теоретическую модель желаемого будущего, содержащуюся в Конституции, и оценить эффективность ее практической реализации.

Конституционный образ новой России *многомерен*, он состоит из сложной системы *конституционных моделей*, находящихся в органическом единстве, но различающихся по своему содержанию. Объемное, объективное представление о «плане будущего» для России, заложенном в действующей Конституции страны, можно получить лишь на основе многомерного анализа основных конституционных моделей в их совокупности.

⁶³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

§ 2. Сущность конституции

Модель конституции и конституционные модели. Понятия «модель конституции» и «конституционная модель» различны по своему содержанию и назначению.

Использование концепта «модель конституции» исходит из того факта, что «внутреннее устройство» каждой конституции, как и выбор базовых принципов, положенных в ее основу, отражают не только определенный исторический этап развития конкретного общества, но и преломленный через призму восприятия конкретного социума достигнутый уровень развития философской и правовой мысли. Каждая конституция является производной от некоего мировоззренческого представления о должных принципах взаимоотношений в «треугольнике» «Личность – Общество – Государство», а также демонстрирует основанный на соответствующих философских подходах специфический способ решать вопрос о том, какие общественные отношения и каким образом должны регулироваться Основным законом страны.

Т.Я. Хабриева и В.Е. Чиркин отмечают, что термин «внутреннее устройство», или «модель конституции», характеризует определенный социально-политический подход к объекту, содержанию и способам конституционного регулирования общественных отношений, к использованию в этих целях тех или иных конституционно-правовых институтов. Понятие «конституционной модели» в обобщенном виде включает в себя правовую схему организации общества и государства, основы правового статуса личности, пределы и методы государственного регулирования, социальное содержание конституционных отношений (с точки зрения учета общечеловеческих ценностей и социальных интересов различных групп населения), статичность и динамизм этих отношений, некоторые формально-юридические характеристики конституции.

Возникая в переломные моменты исторического развития, та или иная конституционная модель отвечает назревшим коренным потребностям общества, отражает особенности социального и политико-правового развития страны. Она не только фиксирует настоящее, но также является юридической проекцией и ориентиром желаемого будущего⁶⁴.

Юридический анализ «внутренней модели конституции» включает в себя, помимо прочего, выделение в тексте Основного закона норм, имеющих различное значение и назначение. В частности, выделяются нормы-цели (определяют основные нормативно одобряемые ориентиры развития страны), нормы-принципы (являются правовым выражением основ, начал, которыми следует руководствоваться во всех либо в конкретных сферах общественных отношений), нормы-правила (устанавливают конкретные права и обязанности субъектов тех или иных конституционно-правовых отношений, способы их правомерной деятельности), нормы-определения и нормы-символы. Такая технология следования «обратным путем» от буквы нормы к намерениям законодателей позволяет восстановить в итоге мировоззренческую конструкцию, исторически сложившуюся философскую формулу, лежащую в основе конкретной конституции, что дает возможности для сравнительной классификации конституционных актов.

Таким образом, понятие «модель конституции» используется при анализе Основного закона в целом, в его *органическом единстве*.

«Конституционная модель» – более узкое понятие. Под «конституционной моделью» понимается описание желаемого образа (плана) того или иного *конституционного института* (группы общественных отношений), характеристики которого складываются в процессе юридического анализа и системного толкования норм конституции.

⁶⁴ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 16–18.

Понятие «конституционный институт» в свою очередь используется для обозначения системы норм, регулирующих определенную, относительно самостоятельную сферу конституционно-правовых отношений. К числу *конституционных институтов* относятся, например, конституционные основы экономической, социальной, политической систем, духовной жизни общества, собственности, труда, народовластия, основы парламентаризма, исходные положения о статусе главы государства, судебной системы, местного самоуправления⁶⁵.

Исследование конституционных моделей предполагает выявление с помощью анализа норм конституции целей и принципов, определяющих назначение, роль и место конкретного конституционного института в системе общественных отношений, а также восстановление «конституционных намерений» относительно структуры, функций, правил и стандартов его функционирования.

С методологической точки зрения, концепт «конституционных моделей» является чрезвычайно полезным и инструментальным, поскольку такой подход позволяет не только анализировать особенности регулирования того или иного конституционного института буквально и догматически (что называется «в статике»), но также исследовать те же проблемы в динамике: в частности, сравнивать предписываемый конституцией «желаемый образ» как с фактическим результатом, возникшим в ходе претворения предписаний Основного закона в жизнь (реализуемость), так и с вариантами регулирования аналогичных институтов в других конституциях (определение страновых особенностей). Помимо собственно норм Основного закона, источниками конституционного права и предметом для анализа в этой части являются нормы, закрепленные в федеральном законодательстве и решениях Конституционного Суда РФ.

Значение конституции. Ответ на вопрос о сущности и значении любого социального явления, как правило, рекомендуют искать в первопричинах его возникновения, а равно в характере и замысле тех, кто в нем заинтересован. Важной особенностью конституции является тот факт, что она принимается народом или от имени народа.

Возникновение в XVII в. самой идеи о необходимости такого акта, как конституция, было связано именно с этой ее чертой. Выдвигаемое нарождающейся буржуазией требование ограничить права короля и феодалов для защиты своих свобод могло быть обеспечено только путем принятия акта высшей власти, воплощающей волю всего народа. Эта сущностная черта конституции и поныне признается доминирующей в конституционной теории и практике. Не случайно конституции большинства стран мира начинаются словами: «Мы, народ... принимаем (провозглашаем, учреждаем и т.п.) настоящую конституцию». Особенность субъекта, принимающего конституцию, придает ей учредительный характер. Поскольку народ в демократическом государстве является носителем суверенитета и единственным источником власти, именно он обладает таким ее высшим проявлением, как учредительная власть. Это означает, что для установления положений конституции не существует никаких правовых, юридических ограничений. Не может быть такой правовой нормы, которая могла бы быть включена в конституцию по признаку ее несоответствия какому-либо правовому акту данного государства⁶⁶. Этот принцип, разумеется, не означает, что содержание конституционных установлений может быть произвольным. Конституционные нормы определяются многими социальными, политическими, экономическими факторами, традициями общества и др.

Помимо юридической, конституция имеет важную социально-политическую сущность и отчетливое политическое содержание. Ведь именно в конституции закрепляются форма государственного устройства, система государственных органов, определяются основы взаимоотношений между государством и гражданами, а также политическими и другими общественными объединениями. В ней содержится нормативное выражение внутренней и внешней

⁶⁵ Там же. С. 54–57.

⁶⁶ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. С. 43–44.

политики. Иными словами, конституция является правовой основой политической системы и выделяется среди законов и иных правовых актов высокой значимостью регулируемых ею общественных отношений⁶⁷.

При этом необходимо учитывать следующее обстоятельство. Анализ событий отечественной конституционной истории последних десятилетий показывает, что сегодняшнее усиление государства является объективным и необходимым этапом системной трансформации. Для того чтобы перемены происходили в направлении заданных целей, требуется «два такта»: сначала государство «уходит», обеспечивая нужный «прирост свободы» (демократизация общественно-политических отношений, либеральные экономические реформы и пр.), а затем «возвращается» для того, чтобы устранить возникшие перекосы и провалы демократии и рынка⁶⁸.

Очевидно, что качество институтам государства придают конкретные люди, те самые чиновники – бюрократы, которые по своим характеристикам объективно не могут быть лучше или хуже того общества, в котором они функционируют. В реальности не существует противопоставления государства, государственного аппарата и общества, поскольку все они являются частью одной социальной системы, единого социума.

Поэтому на практике возникает своего рода замкнутый цикл. Если в стране наличествует развитое, сильное гражданское общество, то оно способно выдвигать в сферу государственного управления людей, обладающих наилучшими профессиональными, гражданскими и личностными качествами, а также эффективно контролировать их работу. В свою очередь «качественные чиновники» позволяют создать эффективные государственные институты.

Наличие действенных институциональных механизмов политической системы, способных эффективно управлять страной, поддерживать в ней стабильность, делает государство сильным и устойчивым к самым различным колебаниям внешней среды, включая экономические кризисы и общественные волнения⁶⁹. А сильное и устойчивое государство обеспечивает надежную защиту прав и свобод и необходимые условия для развития человека и гражданского общества.

Эту глубокую внутреннюю взаимосвязь отразила Конституция РФ 1993 г., которая выстроила систему приоритетов в гуманистической парадигме соотношения личности, государства и права следующим образом. Высшей ценностью для общества и государства является личность. Высшей социальной целью являются свобода, независимость и развитие каждого человека. Конституция и право служат выражением и гарантом свобод. А государство есть не что иное, как механизм, обеспечивающий достижение поставленных целей и гарантии свобод и свободного развития, поскольку гарантии свободы не возникают сами по себе и не существуют в безвоздушном пространстве. Для того чтобы их создавать, развивать и поддерживать, нужны прежде всего сильные государственные институты и эффективная правовая система. При этом, говоря о сильном государстве, Конституция делает акцент не на расширении диапазона его функций, а на повышении эффективности его работы.

§ 3. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятия конституционных поправок. Толкование Конституции

Стабильность конституции выступает не только одной из ее важнейших юридических свойств, но и существенной конституционной ценностью. Сильное демократическое госу-

⁶⁷ Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994. С. 26.

⁶⁸ Яник А.А. История современной России: истоки и уроки последней российской модернизации (1985–1999). М., 2012. С. 219–221.

⁶⁹ Huntington S. Political Order in Changing Societies. New Haven; London, 1968.

дарство с развитым правопорядком и динамично развивающейся социально-экономической сферой обычно функционирует в условиях конституционной стабильности. Для того чтобы обеспечить такие условия, создаются специальные механизмы, препятствующие необоснованным вмешательствам в ткань Основного закона, в частности, усложненный порядок внесения поправок в конституцию и ее пересмотра.

Сложный алгоритм внесения изменений в действующую Конституцию РФ (а тем более ее пересмотра) возник, помимо прочего, как реакция на конституционный кризис начала 1990-х годов. Одной из причин этого кризиса было отсутствие препятствий для постоянного «перекраивания» текста Основного закона под быстро меняющуюся политическую конъюнктуру. Легкость, с которой в то время можно было изменить действующие конституционные нормы, привела к глубокой и безнадёжной деформации самого механизма, порождающего правовую и политическую реальность. Поэтому новая Конституция РФ была выстроена в иной логике: фактический запрет на вмешательство в текст Основного закона (пересмотр каких-либо положений или внесение поправок возможны в результате достаточно сложной процедуры) и максимальная свобода для законодательного и политического творчества в рамках реализации конституционных принципов и положений.

В Конституции РФ 1993 г., в отличие от предшествующих, отсутствует положение о том, что право принятия Конституции относится к компетенции какого-либо органа государственной власти. Установлено лишь, что принятие и изменение Конституции РФ составляет предмет исключительной компетенции Российской Федерации (ст. 71).

Принятие новой Конституции отнесено к полномочиям Конституционного Собрания, которое может либо принять ее $2/3$ голосов от общего числа его членов, либо вынести на всенародное голосование. При этом создание Конституционного Собрания не означает неизбежной смены Основного закона, поскольку этот орган вправе вместо принятия новой Конституции подтвердить неизменность действующей.

Порядок образования Конституционного Собрания определяется, как предусмотрено Конституцией РФ, федеральным конституционным законом⁷⁰.

При проведении референдума Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, участвовавших в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

Согласно ст. 134 Конституции РФ предложение о поправках и пересмотре положений Конституции могут вносить Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, а также группа численностью не менее $1/5$ членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы⁷¹.

⁷⁰ Конституционное Собрание – временный конституционный орган особой компетенции, создаваемый в исключительном случае, прямо указанном в ч. 2 ст. 135 Конституции РФ. Конституционное Собрание созывается, если предложение о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ будет поддержано $3/5$ голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Попытки осуществить подготовку проекта федерального конституционного закона о Конституционном Собрании предпринимались неоднократно (в 1997, 1998, 2000, 2007 и 2012 гг.), но он так и не был внесен на рассмотрение. Вместе с тем сам факт наличия в этой сфере квалифицированного пробела регулирования (отсутствие закона и то, что его принятие так и не было осуществлено) – позитивный момент, означающий понимание значения такой ценности, как стабильность Конституции. Более того, в целом механизм смены Конституции через всенародный референдум о новом Основном законе, а не в процедуре внесения изменений Конституционным Собранием представляется более юридически оптимальным. Ведь Конституционное Собрание, к примеру, может не только «опрокинуть» существующую Конституцию (и ее положения утратят юридическую силу), но и не принять новую! Принятие новой Конституции на всенародном референдуме, естественно, снимает такие риски.

⁷¹ До принятия Конституции РФ 1993 г. правомочием вносить изменения и дополнения в предшествующую российскую Конституцию был наделен Съезд народных депутатов РСФСР. Согласно положениям ст. 185 Конституции РСФСР 1978 г. такие поправки вносились законом, принятым большинством не менее $2/3$ от общего числа народных депутатов Республики.

При этом применяется следующий правовой механизм особого порядка изменения конституции. Главы 3–8 Конституции РФ 1993 г. могут быть изменены в процедуре, предусмотренной для принятия федерального конституционного закона, но эти конституционные поправки вступают в силу только после их одобрения органами законодательной власти не менее чем $\frac{2}{3}$ субъектов Федерации (ст. 136 Конституции РФ).

Последнее обстоятельство – учет мнения и интересов субъектов Федерации – является, с одной стороны, отражением федеративного устройства страны, с другой стороны, выступает еще одним механизмом поддержания стабильности Конституции, поскольку затрудняет попытки необоснованного вмешательства в текст Основного закона. Еще более жесткий охранительный механизм избран для гл. 1 (устанавливающей основы конституционного строя), 2 (права и свободы человека и гражданина) и 9 (в которой регламентирован порядок внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции). Эти главы Федеральное Собрание изменить не может, для их пересмотра потребуется созыв Конституционного Собрания.

Изменение ст. 65 Конституции РФ может осуществляться в особом порядке, не предусматривающем сложных процедур⁷². Это связано с тем, что данная статья фиксирует состав Российской Федерации, а порядок изменения этого состава должен предусматриваться федеральными конституционными законами.

Государственная Дума обращалась в Конституционный Суд РФ с запросом относительно ст. 136 Конституции РФ, в котором ходатайствовала о толковании Конституции относительно наименования и правовой формы документа, содержащего поправку к Конституции, и склонялась к позиции сторонников принятия поправок федеральными конституционными законами.

В принятом по результатам рассмотрения запроса Государственной Думы Постановлении от 31 октября 1995 г. № 12-П⁷³ Конституционный Суд РФ установил, что поправки к Конституции не могут иметь форму федерального конституционного закона по целому ряду причин. Во-первых, было признано, что, поскольку федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ, использование формы федерального конституционного закона сделало бы невозможным внесение в гл. 3–8 Конституции поправок, не относящихся по своему содержанию к кругу вопросов, которые должны быть регламентированы федеральными конституционными законами. Во-вторых, Конституционный Суд РФ установил, что, в отличие от конституционных поправок, федеральный конституционный закон по своей юридической природе принимается во исполнение Конституции РФ, он не может изменять ее положений, а также не может стать ее составной частью. В-третьих, было признано, что положение ст. 136 Конституции РФ о том, что поправки к гл. 3–8 Конституции принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, означает только распространение на процедуру принятия конституционных поправок требований ч. 2 ст. 108 Конституции РФ об их одобрении большинством не менее $\frac{3}{4}$ голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

⁷² Если такие изменения: 1) вносятся в связи с принятием в Российскую Федерацию или образованием в ее составе нового субъекта Федерации либо в случае изменения конституционно-правового статуса субъекта Федерации, то основанием их внесения являются положения соответствующего федерального конституционного закона; 2) вносятся в связи с изменением наименования субъекта Федерации, то новое наименование субъекта Федерации подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ (т.е. принимать специальный федеральный конституционный закон не нужно, изменение вносится указом Президента РФ). При этом, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, такой упрощенный порядок допустим только в тех случаях, когда переименование не связано с возможными отступлениями от смысла иных конституционных норм и потому не требует применения процедур, предусмотренных для внесения иных конституционных поправок или пересмотра Конституции (постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868).

⁷³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

Конституционный Суд РФ также установил, что поправки к Конституции не могут иметь и форму федерального закона. В силу прямого указания ст. 136 и 108 Конституции РФ для внесения поправок требуется процедура более сложная по сравнению с установленной для принятия федеральных законов. Кроме того, в отношении федерального закона Президент РФ наделен правом его отклонения, чего не предусматривает порядок принятия федерального конституционного закона, распространенный ст. 136 Конституции РФ на процедуру принятия поправок.

Согласившись с тем, что поправки к Конституции не могут иметь форму федерального конституционного закона или федерального закона, Конституционный Суд РФ признал, что поправки в смысле ст. 136 Конституции РФ принимаются в форме правового акта, имеющего особый статус. Но при этом акт, содержащий изменение Конституции, не был назван собственно «поправкой». Конституционный Суд РФ постановил, что конституционные поправки должны приниматься в форме закона Российской Федерации о поправке к Конституции. В этом контексте необходимо отметить, что действующая Конституция РФ непосредственно предусматривала существование только двух видов законов, принимаемых на федеральном уровне, – федеральных конституционных и федеральных законов. Таким образом, Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П в систему российского законодательства был введен третий вид законов федерального уровня – закон Российской Федерации о поправке к Конституции.

В п. 2 резолютивной части Постановления от 31 октября 1995 г. № 12-П Конституционный Суд РФ установил, что законодатель вправе урегулировать порядок направления принятых Федеральным Собранием поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов Федерации, порядок проверки соблюдения необходимых процедур одобрения поправок, а также вопрос о том, каким способом одобренная поправка учитывается в тексте Конституции РФ.

Тем самым в ответ на запрос Государственной Думы Конституционный Суд РФ указал, что, во-первых, порядок принятия поправок уже установлен Конституцией РФ, во-вторых, конкретизация положения ст. 136 Конституции РФ о вступлении в силу поправок – это дело законодателя. Следовательно, федеральный закон о порядке принятия и вступления в силу конституционных поправок по существу призван установить процедуру прохождения поправок в субъектах Федерации, порядок обобщения результатов рассмотрения поправок в субъектах Федерации и официального опубликования поправок. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»⁷⁴ детально урегулировал процедуры рассмотрения поправок палатами Федерального Собрания, принятия закона о поправке к Конституции РФ, одобрения последнего законодательными (представительными) органами субъектов Федерации, а также порядок опубликования закона и вступления его в силу, внесения поправки в текст Конституции.

Внесение на основании ст. 137 Конституции РФ изменений в перечень субъектов Федерации не носит характер конституционной поправки и потому не требует реализации процедуры, предусмотренной ст. 136 Конституции РФ, которая в соответствии с толкованием, данным в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П, завершается принятием специального правового акта о конституционной поправке.

Часть 1 ст. 137 Конституции РФ устанавливает закрытый перечень случаев, когда изменения в ст. 65 Конституции могут быть внесены на основании федерального конституционного закона. Эти случаи связаны с принятием в Российскую Федерацию и образованием в ее составе нового субъекта, а также с изменением конституционно-правового статуса субъекта Федерации.

⁷⁴ СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

В развитие данной конституционной нормы был принят Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»⁷⁵. Указанный акт устанавливает, что под принятием в Российскую Федерацию нового субъекта понимается процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Российской Федерации в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части. А образованием в составе Российской Федерации нового субъекта считается процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Федерации и не связанная с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части.

При принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы федеративного устройства Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов Российской Федерации, их социально-экономические возможности.

В качестве нового субъекта в Российскую Федерацию может быть принято иностранное государство или его часть, такое принятие осуществляется по взаимному согласию России и данного иностранного государства в соответствии с международным (межгосударственным) договором.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Федерации. Это может повлечь за собой прекращение существования субъектов Федерации, территории которых подлежат объединению. Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам Федерации, на территориях которых образуется новый субъект.

В каждом таком случае должен приниматься особый федеральный конституционный закон, изменяющий статус субъекта Федерации, при условии взаимного, как предусмотрено ст. 66 Конституции РФ, согласия Российской Федерации и соответствующего субъекта Федерации.

В рамках указанной процедуры приняты, в частности, федеральные конституционные законы от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»⁷⁶ и от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа»⁷⁷.

Часть 2 ст. 137 Конституции РФ касается еще одного специального случая изменения ст. 65 Конституции, который связан с переименованием (изменением названия) существующего субъекта Федерации.

Важным является вопрос, какой орган и каким правовым актом уполномочен решить вопрос о включении в ст. 65 Конституции РФ нового наименования субъекта Федерации.

Как разъяснил Конституционный Суд РФ, предусмотренный ч. 2 ст. 137 упрощенный порядок включения в ст. 65 нового наименования субъекта Федерации допустим только в тех случаях, если переименование не связано с возможными отступлениями от смысла иных конституционных норм и потому не требует применения процедур, перечисленных в ст. 135, 136

⁷⁵ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.

⁷⁶ СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1110.

⁷⁷ СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212.

и ч. 1 ст. 137 Конституции РФ⁷⁸. Таким образом, для включения в текст Конституции РФ лишь нового наименования субъекта Федерации принятие федерального конституционного закона не требуется. Статьи 71 и 72 Конституции РФ не относят вопрос об изменении наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, в силу ст. 73 Конституции РФ решение вопроса об изменении своего наименования относится к исключительному ведению субъектов Федерации. Такое решение, принятое в порядке, установленном законодательством субъекта Федерации, является правовым основанием для внесения нового наименования в текст ст. 65 Конституции РФ.

Поскольку Президент РФ на основании ч. 1 и 2 ст. 80 Конституции РФ является главой государства и гарантом Конституции РФ, из этого вытекает его обязанность обеспечивать включение в конституционный текст изменений посредством официального опубликования актов, принятых в порядке ст. 136 и 137 Конституции РФ. При этом Президент РФ не обладает правом отклонения принятых поправок и изменений – он обязан обнародовать (промульгировать) их, как и в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, возлагающими на него полномочие совершать определенные действия по подготовке принятых актов к опубликованию.

При возникновении споров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами либо между субъектами Федерации по поводу внесения нового наименования в ст. 65 Конституции РФ Президент РФ может использовать согласительные процедуры и другие полномочия, предусмотренные ч. 1 ст. 85 Конституции РФ.

Таким образом, новое наименование субъекта Федерации включается в ст. 65 Конституции РФ указом Президента РФ. Это не противоречит содержанию и смыслу Конституции РФ и не исключает возможности дополнительного урегулирования порядка применения ч. 2 ст. 137 Конституции и федеральным законом.

Например, указами Президента РФ были внесены изменения в ст. 65 Конституции РФ в связи с изменением наименований Ингушской Республики и Республики Северная Осетия – Алания⁷⁹, в связи с изменением наименований Республики Калмыкия – Хальмг Тангч на Республику Калмыкия⁸⁰, Чувашской Республики – Чаваш на Чувашскую Республику – Чувашию, а также в связи с изменением наименования Ханты-Мансийского автономного округа на Ханты-Мансийский автономный округ – Югра⁸¹.

Необходимо учитывать также, что новое наименование субъекта Федерации, по смыслу ч. 2 ст. 137 Конституции РФ подлежащее включению в ст. 65 Конституции в упрощенном порядке, не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Федерации, Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также предполагать изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. В частности, оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией РФ, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции РФ идеоло-

⁷⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

⁷⁹ См.: Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 152.

⁸⁰ См.: Указ Президента РФ от 12 февраля 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 676.

⁸¹ См.: Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2421.

гические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции.

Конституция России 1993 г., в отличие от предшествующих, ввела институт толкования Конституции. Речь в данном случае идет не о разъяснениях экспертов, а об официальном толковании, имеющем юридическую силу и обязательном для всех правоприменяющих субъектов.

Цель толкования заключается в том, чтобы юридически точно определить, как понимать норму Конституции. Конституционному Суду РФ предоставлено право давать толкование Конституции РФ. Такое толкование (имеется в виду нормативное, а не казуальное толкование, осуществляемое всеми правоприменителями) обусловлено самой юридической природой данного органа. Без этой функции невозможен реальный и эффективный конституционный контроль. Однако по своей инициативе давать толкование Конституции Конституционный Суд РФ не может. Эту деятельность он осуществляет лишь по запросу ряда государственных органов и должностных лиц. К их числу Конституция РФ относит Президента РФ, Совет Федерации, Государственную Думу РФ, Правительство РФ, органы законодательной власти субъектов Федерации. Толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является официальным и обязательным для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и частных лиц.

Кроме того, Конституционный Суд РФ при осуществлении конституционного контроля и разрешении споров о конституционной компетенции дает казуальное толкование Конституции РФ и актов, конституционность которых подвергается проверке. Считается, что казуальное толкование обязательно только для рассматриваемого дела.

Однако, во-первых, очевидно, что авторитет казуального толкования, данного Конституционным Судом РФ, заставляет все остальные государственные органы, равно как и правовую доктрину, ориентироваться на правовую позицию, зафиксированную в решениях Конституционного Суда РФ. По существу, создаются имеющие фактическую нормативную силу прецеденты толкования отдельных положений Конституции РФ и законов (иных актов), если последние признаются соответствующими Конституции. Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 г. № 6-П⁸² на основании подробного разъяснения, данного в мотивировочной части Постановления, в резолютивной части (п. 2) говорится: «Положения пункта 3 ст. 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» не могут быть истолкованы как исключающие возможность обжалования в судебном порядке решения квалификационной коллегии судей и препятствующие осуществлению гражданами их прав на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба». Во-вторых, предполагается, что сам Конституционный Суд РФ, применяя одни и те же положения Конституции РФ, должен придерживаться однажды избранной им правовой позиции, выраженной в казуальном толковании этих положений Конституции. Естественно, сам Конституционный Суд не может быть жестко связан своими прецедентами, однако отклонение от однажды избранной правовой позиции не должно носить случайный характер. Поэтому ст. 73 Закона о Конституционном Суде РФ устанавливает: «В случае, если большинство участвующих в заседании палаты судей склоняются к необходимости принять решение, не соответствующее правовой позиции, выраженной в ранее принятых решениях Конституционного Суда Российской Федерации, дело передается на рассмотрение в пленарное заседание».

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

Каковы юридические свойства конституции?

Назовите основные функции конституции.

В чем заключается социально-политическая сущность конституции?

⁸² СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1549.

Объясните различия между понятиями «модель конституции» и «конституционная модель».

Каковы порядок пересмотра Конституции РФ 1993 г. и порядок принятия к ней конституционных поправок?

В чем заключается цель толкования конституции?

Глава 3

История развития Конституции Российской Федерации

§ 1. Этапы развития российского конституционализма

Российский конституционализм насчитывает многовековую историю.

Первые писанные конституционные проекты появились в нашей стране в тот же период, что в США и Европе, – в последней четверти XVIII в. Известен, например, конституционный проект графа Н.И. Панина⁸³, переданный после его смерти императору Павлу I (годы правления 1796–1801).

Некоторые специалисты находят зачатки русского конституционализма и в более ранних эпохах, считая предтечей конституции, к примеру, ограничивавшие царскую власть «Кондиции» Верховного тайного совета, которые императрица Анна Иоанновна была вынуждена подписать 25 января 1730 г. при восшествии на престол, а спустя ровно месяц «всемилоштивейше изволила изодрать».

Наиболее отчетливо идеи конституционализма звучали в нашей стране в период правления императора Александра I (1801–1825). При нем было подтверждено действие Конституции Финляндии (1809) и принята Конституция Польши (1815), а также были разработаны конституционные проекты для России. В первую очередь речь идет о «Плане государственного преобразования» графа М.М. Сперанского⁸⁴ (1809) и «Государственной уставной грамоте Российской империи» графа Н.Н. Новосильцева⁸⁵ (1818).

Первая российская Конституция вступила в силу 23 апреля 1906 г.⁸⁶

Вехами развития российского конституционализма являются Конституции РСФСР (1918, 1925, 1937, 1978 гг.) и Конституция РФ (1993 г.).

Первые четыре конституции олицетворяют советскую модель российского конституционализма, последняя Конституция 1993 г. стала базой для формирования конституционного строя, основанного на приоритете прав и свобод человека и гражданина.

Первой российской конституцией была Конституция РСФСР 1918 г., которая юридически закрепила новый советский социалистический строй. Конституционное законодательство России первых месяцев существования советской власти закрепило основы нового общественного и государственного строя.

Конституционное значение имели основные акты II Всероссийского съезда Советов. Первым таким актом было написанное В.И. Лениным⁸⁷ воззвание «Рабочим, солдатам и крестьянам!», а также декреты «О полноте власти Советов», «О земле», «О мире» и др.

⁸³ Панин Никита Иванович (1718–1783) – российский дипломат и государственный деятель, наставник великого князя Павла Петровича (будущего Императора Всероссийского Павла I).

⁸⁴ Сперанский Михаил Михайлович (1772–1839) – русский общественный и государственный деятель, реформатор, законодатель, основатель российской юридической науки и теоретического правоведения. Действительный член Императорской Российской академии (1831).

⁸⁵ Новосильцев Николай Николаевич (1761–1838) – русский государственный деятель, член Негласного комитета, президент Императорской Академии наук (1803–1810), председатель Кабинета министров (1832), председатель Государственного совета (1834).

⁸⁶ Уникальную кинохронику Первого заседания Государственной Думы 1906 г. см. в сети «Интернет» в **Электронном музее конституционной истории России** (адрес сайта: <http://www.rusconstitution.ru/library/constitution/articles/9690/>).

⁸⁷ Ленин (Ульянов) Владимир Ильич (1870–1924) – создатель первого в мировой истории социалистического государства, советский политический и государственный деятель, лидер Российской социал-демократической рабочей партии (большевики), один из главных организаторов и руководителей Октябрьской революции 1917 г. в России, первый председатель Совета Народных Комиссаров (правительства) РСФСР. Основоположник марксизма-ленинизма, идеолог и создатель Третьего (Ком-

Конституционное значение имели и многие последующие декреты Советской власти, которые разделяются на четыре группы:

- акты, направленные на создание экономических основ нового строя;
- акты, составившие основы национально-государственного строительства;
- акты, посвященные созданию механизма Советского государства;
- акты, составившие основы правового положения граждан, организации всей общественной жизни.

Таким образом, конституционные акты советской власти составили правовую основу и содержание Конституции РСФСР 1918 г.

Конституция была принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. Она состояла из шести разделов:

- 1) «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа»;
- 2) «Общие положения Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики»;
- 3) «Конструкция Советской власти»;
- 4) «Активное и пассивное избирательное право»;
- 5) «Бюджетное право»;
- 6) «О гербе и флаге Российской Социалистической Федеративной Советской Республики».

Названия разделов говорят о том, что в Конституции нашли разрешение важнейшие вопросы государственной и общественно-политической жизни советской России.

Конституция РСФСР 1918 г. закрепила сложившуюся систему органов власти и управления.

Высшими органами власти и общего управления по Основному закону являлись Всероссийский съезд Советов, ВЦИК и Совнарком. Конституция упоминает также о Президиуме ВЦИК, но сколько-нибудь полно его правовое положение не характеризует (это будет сделано позже, в 1919 г. Постановлением VII Всероссийского съезда Советов).

Всероссийский съезд Советов был высшим органом государства. Он мог решать все без исключения вопросы общегосударственного значения, а также вообще все вопросы, которые признает подлежащими своему разрешению. Некоторые вопросы подлежали исключительно компетенции Съезда. К ним относились установление, дополнение и изменение основных начал Конституции и ратификация мирных договоров. Кроме того, еще два вопроса также принадлежали к исключительной компетенции Съезда, однако они могли решаться ВЦИКом при невозможности созыва Съезда Советов – это вопрос об установлении и изменении границ РСФСР или отчуждении принадлежащих ей прав, а также вопрос о сношениях с иностранными государствами, об объявлении войны и о заключении мира (ст. 49 и 52 Конституции РСФСР 1918 г.).

В полном объеме политические права предоставлялись «всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах» (ст. 10 Конституции РСФСР 1918 г.), т.е. только представителям рабочего класса (в том числе «трудовой интеллигенции») и крестьянства. При этом для других категорий граждан существовали ограничения в правах.

Конституция РСФСР 1918 г. декларировала предоставление гражданам демократических свобод: свободу совести, свободу слова, свободу собраний, свободу союзов, право на образование и их материальное обеспечение. Так, например, в ст. 14 было указано: «В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы выражения своих мнений Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика... предоставляет в руки рабочего

класса и крестьянской бедноты все технические и материальные средства к изданию газет, брошюр, книг и всяких других произведений печати...».

Вопросам образования СССР, а также истории разработки и содержанию Конституции СССР 1924 г. как в юридической, так и в исторической литературе было уделено достаточно много внимания, особенно в советский период⁸⁸. Вместе с тем Конституция РСФСР 1925 г., ее содержание, текстуальный анализ статей в литературе рассмотрен недостаточно полно и вряд ли этот вопрос можно считать полностью изученным.

После образования СССР началась масштабная работа по созданию общесоюзного законодательства⁸⁹ и республиканских конституций. Создание Конституции РСФСР 1925 г. прошло три этапа:

- 1) подготовка проекта комиссией Президиума ВЦИК;
- 2) обсуждение проекта в Совнаркоме РСФСР;
- 3) рассмотрение проекта, одобренного СНК, на расширенном заседании комиссии Президиума ВЦИК и последующее внесение изменений.

Проект Конституции дважды обсуждался верховными органами РСФСР – ВЦИК и съездом Советов и был утвержден 11 мая 1925 г. XII Всероссийским съездом Советов.

Конституция РСФСР 1925 г. (текст во многом аналогичен тексту Конституции РСФСР 1918 г.) состояла из шести разделов. Первые три назывались соответственно:

- 1) «Общие положения»;
- 2) «О предметах ведения Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета»;
- 3) «Об устройстве Советской власти».

Последние три раздела не имели названия (только номера).

Конституция РСФСР 1925 г. формально не копировала Основной закон СССР 1924 г., но ее сущностное содержание было полностью обусловлено образованием нового федеративного государства. В этой Конституции нашли свое отражение вопросы общественного устройства, хотя она и не содержала отдельной главы об основах общественного строя, правового положения граждан, избирательного права и т.д.

Новая Конституция России, как и прежняя, была Конституцией эпохи диктатуры пролетариата. Конституция давала определение Российской республики как государства: «Российская Республика есть социалистическое государство рабочих и крестьян, строящееся на основе федерации национальных советских республик. Вся власть в пределах РСФСР принадлежит Советам рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов». Тем самым Конституция РСФСР 1925 г. зафиксировала социальную базу Советского государства. В связи с переходом к нэпу это было крайне актуально.

Конституция РСФСР 1925 г. привела статус республики в соответствие с Конституцией СССР 1924 г., кодифицировала постановления предшествующих Всероссийских съездов Сове-

⁸⁸ См., например: *Чистяков О.И.* Договор об образовании СССР и современность // Вестник Моск. ун-та. 1995. № 2. С. 16–25; *Лукашевич Д.А.* Правовая природа Договора об образовании СССР 1922 г. // Вестник Моск. ун-та. Серия 11: Право. 2011. № 4. С. 95–104; Образование СССР: Сборник документов, 1917–1924 гг. / Под ред. Э.Б. Генкина. М.; Л., 1949; *Ленин-кин А.И., Раджабов С.А.* Образование и развитие СССР – торжество ленинской национальной политики. Душанбе, 1973. 225 с. // Советское государство и право. 1974. № 4. С. 145–147; Образование и развитие СССР как союзного государства / Д.Л. Златопольский. М., 1954; *Анисимова Т.Б., Златопольский Д.Л.* Образование и развитие СССР как союзного государства. М., 1954. 222 с. // Советское государство и право. 1954. № 8. С. 126–128; *Чистяков О.И.* Конституция СССР 1924 года: Учебное пособие. М., 2004; *Медушевский А.* Конституция 1924 года: как и где были заложены причины крушения СССР? Ч. I // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 1 (104). С. 117–129; *Ронин С.Л.* К истории Конституции СССР 1924 г. / Отв. ред. М.А. Аржанов. М.; Л., 1949; *Осипов А.А.* Анализ Конституции СССР 1924 г. // Современные проблемы юридической науки: Материалы V Междунар. науч.-практ. конференции молодых исследователей (Южно-Уральский государственный университет, 6–7 мая 2009 г.). Ч. I. Челябинск, 2009. С. 29–31; и др.

⁸⁹ См.: *Максимова О.Д.* Законотворчество в Советском государстве в 1917–1936 годах: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 20.

тов и ВЦИК, обобщила опыт национально-государственного строительства в РСФСР. Значение Конституции РСФСР 1925 г. во многом определялось тем положением, которое занимала Советская Россия среди союзных республик, она являлась, как и Конституция 1918 г., образцом для создания конституций других союзных республик.

Конституция РСФСР 1925 г. закрепила основные институты советского общественного и государственного строя переходного времени. Как и ее предшественница, Конституция РСФСР 1925 г. фиксировала советскую форму и федеративную организацию государственного единства Российской республики. В Конституции 1925 г. получила дальнейшее развитие идея советской федерации и особенно одной из ее форм – государства с автономными образованиями.

На рубеже 1920–1930-х годов в стране формируется тоталитарная система власти, которая юридически была закреплена в Конституции СССР 1936 г. Партийная власть тесно переплелась с властью государственного аппарата. В 1939 г. Генеральный секретарь Центрального комитета Всесоюзной коммунистической партии (ЦК ВКП (б)), фактически руководивший Советским государством, И.В. Сталин заявил о том, что кадры партии – это командный состав партии, а так как партия стоит у власти, то они же являются командным составом руководящих государственных органов⁹⁰. Руководители партии одновременно занимали руководящие государственные должности.

По своему содержанию Конституция РСФСР 1937 г. полностью соответствовала Конституции СССР 1936 г., конкретизировала и развивала ряд ее положений.

В условиях идеологической монополии все сферы жизнедеятельности общества были подчинены интересам Коммунистической партии и административно-командной системы. По этой причине Конституция РСФСР 1937 г., как и союзная Конституция, с одной стороны, закрепляла административно-командную систему, с другой – являлась ширмой для административно-командной системы и была призвана поднять имидж нашей страны в глазах западных стран как государства демократического.

Система высших органов власти каждой из союзных и автономных республик строилась в основном по типу высших органов власти СССР, разграничивались компетенция органов государственной власти и управления, законодательная и исполнительно-распорядительная деятельность. Вместе с тем основополагающие признаки административно-командной системы нашли свое отражение в Конституции СССР, став частью советского государственного права.

В целом Конституция РСФСР 1937 г. содержала те же принципы, что и предшествующие конституции (ведущая роль рабочего класса, руководящая роль Коммунистической партии в политической системе советского общества; союз рабочего класса с трудящимся крестьянством; ликвидация капиталистической частной собственности и утверждение общественной социалистической собственности на основные орудия и средства производства как важнейшая предпосылка последующего утверждения социалистической системы народного хозяйства в качестве единой экономической основы; социалистический демократизм; демократический централизм – основополагающий принцип организации и деятельности всей системы органов государства снизу доверху; социалистическая законность и гуманизм; пролетарский интернационализм – основной принцип формирования и развития единого союзного многонационального государства, братского государственного союза, тесного сотрудничества советских народов для достижения их общей цели – построения коммунистического общества).

Систему органов государственной власти, согласно Конституции 1937 г., возглавлял однопалатный Верховный Совет РСФСР, а Президиум Верховного Совета РСФСР провозглашался постоянно действующим органом Верховного Совета, осуществлявшим его полномо-

⁹⁰ Сталин И.В. Отчетный доклад на XVIII съезде партии о работе ЦК ВКП(б) 10 марта 1939 г. // Сталин И.В. Сочинения. Т. 14. М., 1997. С. 324.

чия между сессиями. Указы Президиума Верховного Совета РСФСР издавались за подписью Председателя Президиума Верховного Совета и Секретаря Президиума Верховного Совета. Президиум Верховного Совета избирался Верховным Советом до окончания полномочий действующего созыва Верховного Совета и был ему подотчетен.

Основными отличиями Конституции РСФСР 1937 г. от предыдущих конституций стали следующие новеллы.

Являясь Конституцией построенного (победившего) социализма, она закрепила такие новые экономические основы строя, как отмена частной собственности, господство социалистической системы хозяйства и социалистической собственности на орудия и средства производства, установление государственного народнохозяйственного плана. В связи с ликвидацией эксплуататорских классов было отменено лишение политических прав граждан по социальному признаку (не выделяются категории граждан, пораженных в правах, – нетрудящихся слоев, эксплуататоров), введено всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании. Предусматривалось равноправие граждан, правда только «независимо от их национальности и расы». Впервые появилась глава, декларирующая широкие права граждан, но их реализация гарантировалась только «в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя». Например, впервые было закреплено право на труд, семичасовой рабочий день, ежегодные отпуска с сохранением заработной платы, бесплатная медицинская помощь, всеобщее обязательное восьмилетнее образование, бесплатность всех видов образования, система государственных стипендий, обучение в школах на родном языке, бесплатное производственное техническое и агрономическое обучение, предоставление женщине при беременности отпусков с сохранением содержания. Впервые была прямо закреплена руководящая роль Коммунистической партии⁹¹.

Административно-командная система, отягощенная режимом личной власти И.В. Сталина, являлась не только серьезнейшим тормозом экономического прогресса, но и нанесла обществу невосполнимые социальные и нравственные потери. Если в 1930-е годы ее существование еще имело какое-то оправдание (угроза внешней агрессии), то со смертью Сталина стала очевидна необходимость изменений в общественно-политической жизни страны, и прежде всего изменений в политическом режиме.

После XX съезда КПСС и осуждения самой правящей партией культа личности Сталина начались существенные изменения этого режима. Руководство страны, освободившееся от страха произвола и беззакония, стремилось отказаться от наиболее одиозных аспектов сталинских времен, сохранив при этом тотальное «партийное» государство. В связи с этим возникла необходимость внести коррективы в конституционные нормы.

В 1962 г. была образована конституционная комиссия, действовавшая на протяжении 15 лет и призванная выработать проект нового Основного закона. Лишь в 1977 г. была принята новая Конституция СССР. Не нарушая традиций (копирование союзных нормативных актов было в то время распространенной практикой), в 1978 г. была принята Конституция РСФСР. Длительность работы комиссии была связана с изменением концептуальных подходов к модели нового Основного закона. Первоначально она была связана с идеей скорого перехода к коммунистическому обществу (к концу 1970-х годов), а впоследствии – с поиском новых конституционных идей, способных завуалировать существовавшую модель государства. В результате появились новые формулировки, такие как укрепление законности, активное включение граждан в управление общественными делами, укрепление общественного самоуправления.

⁹¹ См. подробнее: *Филимонов В.Г.* Образование и развитие РСФСР: Очерки по государственному строительству. М., 1963. С. 168–175; *Вышинский А.Я.* Диктатура пролетариата за 20 лет и Сталинская Конституция: Доклад А.Я. Вышинского в Академии наук СССР 21 ноября 1937 г. // Советская юстиция. 1937. № 24. С. 6–10; *Кириченко М.Г.* Высшие органы государственной власти РСФСР. М., 1968. С. 123–144; Советское трудовое право: Учебник / Е.И. Астрахан, Д.И. Генкин, А.И. Горбунов, К.П. Горшенин и др.; Редкол.: К.П. Горшенин, В.М. Догадов, Я.А. Карасев, Р.П. Орлов. М., 1939. С. 49–53.

Конституция РСФСР 1978 г. подчеркивала свою преемственность по отношению к предшествующим конституциям (1918, 1925, 1937 гг.). В то же время констатировалось построение «развитого социалистического общества» и создание общенародного государства. Это были основополагающие идеи советского конституционализма того периода.

На смену идеям построения коммунистического общества в обозримом будущем пришла идея общенародного социалистического государства. В этой связи потребовалось немало времени для разработки теоретических положений – концепций реального социализма, общенародного государства и только после этого принятие новой Конституции. Здесь необходимо отметить, что период развитого социалистического общества партийным идеологам представлялся как продолжительный. Отсюда и задачи, которые ставились перед общенародным государством, не ограничивались во времени.

Факт построения развитого социалистического общества (в этом Конституция следовала традиции закреплять то, что уже существует) был зафиксирован в преамбуле Конституции. Согласно Конституции развитой социализм – это общество, развивающееся на социалистической основе, достигшее зрелости во всех областях экономической, социальной, политической, духовной жизни. Далее в тексте определялись задачи социалистического общенародного государства на этапе зрелого социализма: создание материально-технической базы коммунизма, совершенствование социалистических общественных отношений, воспитание человека в духе коммунистических идеалов, повышение материального и культурного уровня жизни трудящихся, обеспечение безопасности страны, содействие укреплению мира и развитию международного сотрудничества.

Согласно Конституции РСФСР 1978 г. организация и деятельность органов государственной власти РСФСР строились, как и прежде, в соответствии с принципом демократического централизма. Высшими государственными органами власти РСФСР являлись Верховный Совет⁹² и Совет Министров РСФСР. К исключительным полномочиям Верховного Совета РСФСР относились: принятие Конституции и законов РСФСР, внесение в них изменений; представление на утверждение Верховного Совета СССР образования новых автономных республик и автономных областей в составе РСФСР; утверждение государственных планов экономического и социального развития РСФСР, государственного бюджета РСФСР и отчетов об их выполнении; образование подотчетных ему органов.

⁹² С 27 октября 1989 г. высшим законодательным органом станет Съезд народных депутатов РСФСР, а 24 мая 1991 г. в Конституцию была введена отдельная глава – гл. 13.1 о Президенте РСФСР.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.