

Юлия Григорьевна Федотова

*Конституционный строй и
конституционная безопасность
России*

монография

12+

Юлия Григорьевна Федотова
Конституционный строй
и конституционная
безопасность России

*http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=38958112
SelfPub; 2018*

Аннотация

Монография посвящена актуальным вопросам исторических особенностей становления, понятия и содержания центрального, основополагающего конституционно-правовым института – конституционного строя Российской Федерации, правовой характеристике его основ (основных конституционных начал организации Российского государства), выявлению проблем реализации конституционных положений, а также поиску направлений обеспечения и укрепления стабильности конституционного строя Российской Федерации.

Содержание

Введение	6
Глава 1. Основные конституционные начала организации Российского государства	19
1.1. Понятие и исторические условия становления конституционного строя Российской Федерации	19
1.2. Политические основы конституционного строя Российской Федерации	34
Конец ознакомительного фрагмента.	59

Юлия Федотова

Конституционный строй

и конституционная

безопасность России

Монография

Монография посвящена актуальным вопросам исторических особенностей становления, понятия и содержания центрального, основополагающего конституционно-правовым института – конституционного строя Российской Федерации, правовой характеристике его основ (основных конституционных начал организации Российского государства), выявлению проблем реализации конституционных положений, а также поиску направлений обеспечения и укрепления стабильности конституционного строя Российской Федерации.

В качестве гарантии конституционного строя Российской Федерации представлена конституционная безопасность Российской Федерации, обеспечение которой направлено на реализацию Конституции Российской Федерации, поскольку соответствие фактической конституции юридической и определяет стабильность конституционного строя. При этом институт конституционной безопасности является

недостаточно разработанным в юридической науке, в связи с чем автором выявлены природа, понятие, сущность, содержание и предназначение как конституционной безопасности в целом, так и ее элементов.

Для специалистов в области исследования проблем безопасности государства, конституционного права, военного права, специальных дисциплин, сотрудников органов безопасности, профессорско-преподавательского состава, аспирантов (адъюнктов) и курсантов (слушателей) всех образовательных учреждений по юридическому профилю.

Введение

Впервые понятие «конституционный строй» было закреплено в Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года,¹ в первой главе которой определены основы конституционного строя. С этого времени конституционный строй стал центральным, основополагающим конституционным институтом, нормы которого обладают более высокой юридической силой по сравнению с нормами других конституционных институтов. При этом данная категория не только правовая, но и в значительной степени философская, политическая. Поэтому до сих пор ни в конституционно-правовой науке, ни в законодательстве не выработано конкретного определения понятия конституционного строя.

Тем не менее, понятие «конституционный строй» не только активно используется в правоприменительной практике, но и исследуется в юридической литературе. Российский конституционный строй со всеми своими особенностями представляет огромный интерес для учёных, тем более что решения проблем, с ним связанных, могут существенно повлиять не только на развитие науки конституционного права, но и на жизнь целого народа. Основы конститу-

¹ Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 23 марта 2014 г. // Российская газета. 1993. № 237.

ционного строя, имея первоочередное значение как правовые институты, остаются малоисследованными конституционалистами.

Используемое в законодательстве Российской Федерации понятие национальной безопасности подвергается жесткой критике в связи с тем, что вкладываемый в него смысл не отражает этимологического содержания. Национальный характер данного термина идет вразрез с понятием многонационального народа, используемого в Конституции РФ.

На наш взгляд, важной составляющей механизма защиты Конституции РФ и гарантией ее стабильности является конституционная безопасность. Последняя, в свою очередь, выступает видом юридической безопасности, а в силу специфики конституционно-правовых норм (всеобъемлющего характера) представляет собой основу для определения содержания иных видов юридической безопасности (экологической, информационной, экономической, в транспортной сфере, в сфере туризма и т. д.).

Законодателем и зачастую отдельными учеными осуществляется подмена понятия конституционной безопасности понятием национальной безопасности. Так, например, согласно дефиниции национальная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную

целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.² В этом определении четко прослеживается цель охраны личности путем обеспечения реализации ее конституционных прав и свобод, общества – достойного качества и уровня жизни граждан и государства – положений, составляющих основы конституционного строя России.

Т. Н. Балашова отмечает, что национальная безопасность – это состояние государства, при котором сохраняется его целостность и возможность быть самостоятельным субъектом системы международных отношений, и к основным компонентам национальной безопасности относит военную, экономическую, социальную, экологическую, информационную безопасность, «сама по себе национальная безопасность представляет геополитический аспект безопасности вообще, охватывающий весь комплекс вопросов физического выживания государства, защиты и сохранения его суверенитета и территориальной целостности».³

К основным объектам национальной безопасности относят личность – ее права и свободы; общество – материальные и духовные ценности; государство – его конституцион-

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 20, ст. 2444.

³ Балашова Т. Н. Национальный интерес и национальная безопасность в контексте миграции населения: взаимосвязь и взаимодействие // Общество и право. 2008. № 1 (19). С. 23–31.

ный строй, суверенитет и территориальная целостность. Различие между национальной и конституционной безопасностью проводится учеными следующим образом: если конституционная безопасность обеспечивает охрану юридической конституции, то национальная безопасность – фактической конституции страны.⁴

С одной стороны, для науки конституционного права такое разграничение представляет высокий интерес, с другой стороны, на практике эти грани становятся иллюзорными, поскольку деятельность всех участников общественных отношений в определенной степени направлена на реализацию норм писаной конституции, и здесь возникает вопрос об эффективности реализации их прав и исполнения обязанностей, то есть национальная безопасность, по сути, находит свое воплощение через обеспечение конституционной безопасности. При этом конституционная безопасность представляет собой сочетание таких слагаемых, как безопасность личности (ее прав, свобод, интересов), общества и государства.

В то же время нельзя не сказать об актуальности в современной России проблем обеспечения защиты Конституции РФ и ее положений. Так, например, несмотря на уже более чем двадцатилетнее действие конституционных норм, по-прежнему сохраняется актуальность проблем реализации

⁴ Галузин А. Ф. Правовая безопасность как самостоятельный вид безопасности // Право и политика. 2007. № 12. С. 117–125.

конституционных прав и свобод, принципа равенства независимо от пола. Суды общей юрисдикции при оценке обстоятельств дела, определении возможности удовлетворения заявленных лицами, участвующими в деле, ходатайств, также прибегают к конституционным нормам,⁵ подчеркивая тем самым их прямое действие и высшую юридическую силу, что придает особую значимость вынесенному судебному акту, делает его понятным и доступным гражданину, обратившемуся за защитой своих прав. А это, в свою очередь, способствует достижению целей осуществления правосудия и обеспечению стабильности основ конституционного строя, а значит защиты Конституции РФ.

В защите основ конституционного строя Российского государства и обеспечении конституционной безопасности большую роль играет надзорная функция главы государства. Так, например, в 2000 году Президентом РФ были изданы указы о приостановлении актов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам, что сыграло значительную профилактическую роль в обеспечении законности и укреплении прав граждан, что, как отмечают в юридической литературе, «в большей степени имеет политико-правовой аспект, связанный с профилактикой конституционной без-

⁵ См., например, апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Курганского областного суда от 15.11.2012 по делу № 33-2588/2012. URL: http://oblsud.kurgan.ru/sdp/acts_view/45400001211201338156561001452050 (дата обращения: 09.05.2014).

опасности государства».⁶

Кроме того, нередко проекты принимаемых в настоящее время нормативных правовых актов не являются совершенными с точки зрения соответствия их норм положениям Конституции РФ и закрепляемым ею конституционным правам и свободам, например, проект Кодекса административного судопроизводства РФ, принятый в первом чтении Государственной Думой 21 мая 2013 года. Принимаемые нормативные правовые акты могут и существенно дополнять положения Конституции РФ и даже устранять ее пробелы. Так, 7 мая 2013 года после многолетних дискуссий был принят Федеральный закон № 77-ФЗ «О парламентском контроле».⁷ Его принятие восполнило пробел конституционного положения о том, что Федеральное Собрание РФ – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации (ст. 94).

В 2013 году Президентом РФ внесен в Государственную Думу и уже принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», предусматривающий фактически упразднение Высшего Арбитражного Суда РФ и его включение в расширенную струк-

⁶ Снежко О. А. Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод граждан // Право и политика. 2005. № 2. С. 69–77.

⁷ О парламентском контроле: федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации – 2013. – № 19, ст. 2304.

туру Верховного Суда РФ. Высказываются мнения, что такой шаг в определенной мере подрывает конституционную стабильность и вряд ли является последовательным движением в направлении сохранения стабильности и эффективности работы как формирующейся судебной системы России, так и Конституции РФ в целом. Кроме того, Президент РФ инициировал принятие Федерального конституционного закона от 3 февраля 2014 года № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и признании утратившей силу статьи 41 Федерального конституционного закона “О военных судах Российской Федерации”», определяющего Верховный Суд РФ в качестве высшего судебного органа по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным подсудным ему делам, что должно стать предметом регулирования отдельного федерального конституционного закона о Верховном Суде РФ. Предполагается, что Верховный Суд РФ будет осуществлять судебный надзор за деятельностью как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов и не будет относиться к системе судов общей юрисдикции, занимая обособленный статус в судебной системе Российской Федерации. В Послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ⁸ подчеркнул, что объединение судов направит судебную практи-

⁸ Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 дек. 2013 г. // Российская газета. – 2013. – 13 дек. – № 282.

ку в единое русло, а значит, будет укреплять гарантии реализации важнейшего конституционного принципа равенства всех перед законом.

Следует указать, что до сих ни в правовых актах, ни в юридической науке нет единого подхода в определении национальной, конституционной, государственной, общественной безопасности. Существует мнение, что «государственная безопасность предполагает защищенность конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности. Она характеризуется внутренней и внешней безопасностью. Первая предполагает соответствующее ее состояние внутри государства, нарушение данной составляющей ставит под угрозу конституционный строй и территориальную целостность страны. Внешняя безопасность свидетельствует о неприкосновенности извне, со стороны других государств, их представителей, а также оказывающих им содействие российских граждан; в этом случае может быть причинен вред суверенитету и территориальной неприкосновенности».⁹

Таким образом, альтернативным, интегрирующим понятием безопасности в России является «конституционная безопасность», способное заменить понятие национальной безопасности. Данное понятие включает в себя не просто состояние защищенности и обеспечения реализации сово-

⁹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации для работников прокуратуры (постатейный) / Отв. ред. В. В. Малиновский; науч. ред. А. И. Чу-чаев. – М., 2012. – 1040 с.

купности основных конституционных начал организации государства, но и предполагает основные руководящие идеи обеспечения безопасности иных видов. Конституционная безопасность включает в себя конституционную безопасность личности, общества и государства. Выступая более общим понятием для всех видов юридической безопасности, конституционная безопасность определяет основные принципы и содержание иных видов безопасности благодаря всеобъемлющему характеру конституционных норм.

Для полноценного анализа основных конституционных начал организации российского государства важно учитывать и позицию учёных, исследующих вопросы основ конституционного строя, их теоретико-правовые разработки, и нормативно-правовую базу. В связи со спецификой рассматриваемой темы основным нормативным источником является федеральное законодательство. И особый интерес представляет акт высшей юридической силы – Конституция РФ, в особенности её первая глава. Кроме того, для полноценного исследования необходимо обратиться к соответствующим федеральным конституционным и федеральным законам, Указам Президента РФ, в частности, Федеральному закону от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности», Указу Президента РФ от 12 мая 2009 года № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» и др. Помимо этого, нужно обратить внимание на послания Президента РФ к Федеральному Собранию, поста-

новления Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, постановления Конституционного Суда РФ, а также иные источники, в которых оценивается конституционный строй, его состояние, проблемы и разрабатывается необходимый план для разрешения этих проблем.

Как видно, тема конституционного строя и обеспечения безопасности Российского государства является актуальной на сегодняшний день для современной России. Понятию конституционного строя и определению содержания его основ посвящено большое количество научной и учебной литературы, научных публикаций и диссертационных исследований. В литературе рассматриваются понятие и виды конституционной безопасности, такие как конституционная безопасность личности, общества, государства – Российской Федерации, например, в работах Н. С. Бондаря, Д. В. Васильевой, И. В. Гончарова, Д. В. Кузьминой, Г. А. Трофимовой и др..¹⁰

¹⁰ Бондарь Н. С. Конституционный Суд России – гарант конституционной безопасности личности, общества и государства // Проблемы права. 2004. № 1. С. 9–13; Васильева Д. В. Проблемы судебной защиты конституционной безопасности личности и права на достоинство // Российский судья. 2011. № 12. С. 29–33; Гончаров И. В. Законодательное обеспечение конституционной безопасности Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 4. С. 31–34; Кузьмина Д. В. Конституционная безопасность личности: понятие и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Российский судья. 2011. № 11. С. 28–32; Трофимова Г. А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект конституционно-правовой ответственности // Конститу-

В то же время многие проблемы остаются неразработанными, решения не найдены. Всё это отражается на общественных сферах и функционировании государственного механизма. Поэтому целью данной монографии является рассмотрение основ конституционного строя России, выявление его особенностей и связанных с ним проблем, выявление правовой природы конституционной безопасности как условия стабильности конституционного строя – основных конституционных начал организации Российского государства.

В соответствии с поставленной целью в монографии решаются следующие конкретные задачи. Что такое «конституционный строй» и каково его место среди иных конституционно-правовых институтов? В каких условиях проходило формирование современного конституционного строя России? Что есть народовластие как основа конституционного строя Российской Федерации? Что есть государственный суверенитет Российской Федерации как основа конституционного строя и каково его соотношение с суверенитетом народным? Что представляет собой российский федерализм и каковы тенденции его развития? В чём специфика республиканской формы правления в Российской Федерации? В чём заключается смысл единства и разделения государственной власти? Что препятствует становлению в Российской Федерации правового государства? В чём специфика политиче-

ского плюрализма в России? Что означает провозглашение РФ социальным государством? В чём особенность духовных основ конституционного строя: светское государство и идеологический плюрализм? И, наконец, что подразумевает стабильность конституционного строя Российской Федерации и каковы гарантии его стабильности? Каковы понятие, правовая природа и предназначение конституционной безопасности Российской Федерации? Каково содержание конституционной безопасности? Может ли конституционная безопасность стать альтернативой национальной безопасности?

Представленный в монографии научный подход к проблеме обеспечения стабильности конституционного строя Российской Федерации обуславливает ее научную новизну. На наш взгляд, конституционная безопасность выступает альтернативным понятием термину «национальная безопасность» и является интегрирующим, поскольку его содержание включает безопасность личности, общества и государства и предполагает обеспечение реализации не просто писаной конституции, а фактической конституции как системы общественных отношений, реально существующих в конкретном государстве.

Теоретическая значимость научной работы состоит в сделанных автором выводах и предложениях. Практическая значимость состоит в возможности использования монографии в учебном процессе, научной работе по исследуемой проблематике, а также в правоприменительной деятельно-

сти.

Структура монографии построена на основе изученного материала. Работа состоит из трёх частей. Первая часть посвящена историческим условиям формирования современного конституционного строя России и установлению его основ. Конституционный строй рассматривается как результат преобразований во всех сферах жизни общества и как средство сохранения достигнутых изменений. Выявлены основы конституционного строя Российской Федерации, их содержание, проблемы законодательного регулирования и правоприменения, а также тенденции развития. Вторая часть монографии посвящена проблемам стабильности конституционного строя Российской Федерации, ее гарантиям и поиску способов ее обеспечения. В этой связи рассмотрены понятие, соотношение и предназначение конституционной, национальной, государственной, общественной безопасности. Что касается третьей части научной работы, то в ней уделено внимание содержанию конституционной безопасности Российской Федерации, элементами которой выступают безопасность личности, общественная безопасность и государственная безопасность. Раскрыты цель, предмет, объект, субъекты обеспечения, основные угрозы конституционной безопасности и ее элементов.

Глава 1. Основные конституционные начала организации Российского государства

1.1. Понятие и исторические условия становления конституционного строя Российской Федерации

В науке конституционного права не выработано единого определения понятия конституционного строя. В Большом юридическом словаре¹¹ можно найти следующее определение: «Конституционный строй – система социальных, экономических и политико-правовых отношений, устанавливаемых и охраняемых конституцией и другими конституционно-правовыми актами государства». Авторами словаря уточняется, что нельзя отождествлять конституционный строй с *государственным строем*. Конституционный строй обязательно предполагает наличие конституции, и его необходи-

¹¹ Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – М., 2002. С. 275.

мыми признаками являются народный суверенитет, разделение власти, нерушимость и неотчуждаемость общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, в то время как государственный строй может и не содержать этих признаков.

С. С. Зенин отмечает, что оценивая всю совокупность конституционных принципов, видно, что в своем единстве они представляют сложную многоуровневую систему активно взаимодействующих элементов и связей, возникающих между ними. Данная система обладает признаками иерархичности и состоит из четырех основных уровней: принципы, образующие ядро конституционной системы, базовые принципы, специальные принципы и институциональные принципы. Объединенные в первую и вторую группу принципы составляют основы конституционного строя и обладают повышенной правовой стабильностью и высшей юридической силой. Как отмечает Н. А. Богданова, доктринальное значение данных принципов заключается в том, что они «держат» систему науки конституционного права.¹² Другие положения действующей Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.¹³

Существует мнение, что «конституционный строй» ши-

¹² Богданова Н. А. Система науки конституционного права. – М., 2001. С. 173–174.

¹³ Зенин С. С. Динамизм конституционного принципа народовластия в Российской Федерации: теоретический аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 3–8.

ре понятия «государственный строй», так как конституционный строй – это сочетание государственного и общественного строев. В то же время вызывает трудности его разграничение с *общественным строем*: с одной стороны, «конституционный строй есть соединение прав человека и конституционных гарантий их реализации», но, с другой стороны, «это форма или способ организации государства, которая обеспечивает его праву и характеризует его как конституционное государство». Таким образом, конституционный строй становится одной из форм общественного строя.¹⁴

Стоит обратить внимание на понятие «*конституционализм*», которое означает «правление, основанное на признании и соблюдении международных прав человека, ограниченное конституцией, политическая система, опирающаяся на конституцию, конституционные методы правления».¹⁵ Исследователи отмечают, что становление отечественного конституционализма началось в IX веке с появлением Киевской Руси, первого государства восточных славян, и было тесно связано с особенностями формирования российской государственности и правосознания. На формирование протоконституционной мысли в период IX–XVII веков оказа-

¹⁴ Бутусова Н. В. Основы конституционного строя РФ как правовой институт и предмет конституционно-правового регулирования // ВМУ. Сер. 11 «Право». 2003. № 6. С. 17–28.

¹⁵ Кудинов О. А. К вопросу о понятиях конституционализм, конституция, конституционное право, конституционное государство, конституционный строй и их соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 1. С. 8–11.

ли влияние несколько первичных системных факторов. Во-первых, это правосознание самих восточных славян, на территории проживания которых складывалось и развивалось новое государство, во-вторых, географический фактор, в-третьих, православное христианское мировоззрение, в-четвертых, византийский фактор, в-пятых, монголо-татарский фактор.¹⁶

Следует отметить соотношение категорий *конституционного государства*, конституционного строя и *правового государства*, которые означают не одно и то же и соотносятся как цель и средство её достижения (конституционный строй – это цель достижения и правового, и конституционного государства).¹⁷

М. В. Баглай определяет конституционный строй как «порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с Конституцией». Но можно ли считать, что конституционного строя не имеют государства с тоталитарным режимом, где интересы государства стоят над интересами личности, а значит нет верховенства прав и свобод? И как оценивать государство, где велик разрыв между фактической и юридиче-

¹⁶ Корецкая Т. П. Становление российского конституционализма // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2013. № 3 (36). С. 49–56.

¹⁷ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2010. С. 94; Мамитова Н. В. Соотношение правового и конституционного государства в теоретических концепциях России XX века // История государства и права. 2002. № 3. С. 13–15.

ской конституциями? Н. А. Боброва считает, что сущностью конституционного строя является народовластие, а главный его критерий – это сильный парламент.¹⁸ В. Т. Кабышев отмечает, что «народовластие составляет сердцевину конституционного строя России».¹⁹

Как правило, в юридической литературе не проводится чётких разграничений между понятиями «конституционный строй» и «*основы конституционного строя*». При этом Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин понимают под конституционным строем определённую форму, определённый способ организации государства, закреплённый в его конституции. Однако наличие в государстве конституции не означает, что такое государство можно считать конституционным. Следовательно, конституционный строй – это форма (или способ) организации государства, которая обеспечивает подчинение его праву и характеризует его как конституционное государство.²⁰ Основы же конституционного строя – это главные устои государства, его основные принципы, которые призваны обеспечить Российской Федерации характер конституци-

¹⁸ Боброва Н. А. Понятие конституционного строя, двойственность его природы // Право и политика. 2002. № 2. С. 18–24.

¹⁹ Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Конституционное право и политика: Сб. мат. междунар. науч. конф. / Отв. ред. С. А. Авакьян. – М., 2012. С. 118.

²⁰ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2010. С. 94.

онного государства.²¹

Н. М. Добрынин указывает, что «если конституционный строй можно определить как устройство общества и государства, отраженное в Конституции Российской Федерации, то под основами конституционного строя надо понимать совокупность тех общественных отношений, которые составляют суть данного устройства. Иначе говоря, сравниваемые понятия соотносятся между собой как общее и частное».²²

Поддерживая точку зрения о разграничении конституционного строя и основ конституционного строя Российской Федерации, отметим, что само понятие конституционного строя, его основ имеет разные подходы учёных. В науке конституционного права существуют разногласия и по поводу анализа каждой из его основ. В настоящее время разрабатывается система мер, необходимых для разрешения основной проблемы конституционного строя Российской Федерации – его стабильности, критериев стабильности и гарантий конституционного строя.

Прежде чем непосредственно провести анализ основ конституционного строя Российской Федерации, выявить его особенности, необходимо обратиться к тем историческим

²¹ Бутусова Н. В. Основы конституционного строя РФ как правовой институт и предмет конституционно-правового регулирования // ВМУ. Сер. 11 «Право». 2003. № 6. С. 17–28; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 98.

²² Добрынин Н. М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учеб. пособие. Современная версия новейшей истории государства. 3-е изд., перераб. и доп. – Новосибирск, 2013. С. 79.

условиям, в которых он создавался, что не только поможет понять сущность основных идей конституционного строя нашего государства, но и даст возможность оценить их и как результат исторических преобразований в России, и как дальнейшие нормативно установленные цели и направления сохранения и укрепления достигнутого.

По наблюдению Н. А. Бобровой, «конституционный строй является не чем иным, как продуктом любой революции, любого скачкообразного, “локомотивного”, по Марксу, изменения социально-политических сил».²³ Именно в таких условиях происходило становление настоящего конституционного строя России, и главным фактором, определившим сущность изменений, преобразований, так называемой революции, стал распад СССР, повлёкший за собой становление качественно нового государства, основанного на совершенно иных принципах конституционного строя. Эти изменения касаются, прежде всего, перехода РСФСР из статуса субъекта союзного государства в новое суверенное, не являющегося социалистическим. Новое государство полностью отрицало ценности старого: оно не ставило перед собой цели построения коммунизма, признавало приоритет прав и свобод человека и гражданина (в том числе право на частную собственность), устанавливало принцип идеологического многообразия, многопартийность и местное самоуправле-

²³ Боброва Н. А. Понятие конституционного строя, двойственность его природы // Право и политика. 2002. № 2. С. 18.

ние, полностью меняло механизм регулирования общественных отношений, государственная власть строилась на принципе её разделения, вместо Съезда и Верховного Совета было учреждено Федеральное Собрание – двухпалатный представительный орган государственной власти.

Конечно, эти перемены связаны не столько с социально-экономическим кризисом в стране, обществе, сколько с кризисом политическим, который и стал причиной необходимости становления нового конституционного строя. Начавшийся процесс перестройки повлёк за собой противоборство союзных и республиканских властей, вследствие чего республики одна за другой объявляли о своём государственном суверенитете. Глава государства не являлся ярким сторонником взглядов своей партии, что недопустимо для государства и общества, построенных на государственной идеологии. Таким образом, в России произошла очередная «революция сверху».

Становление нового государства проходило в ожесточенной борьбе. Эта политическая борьба подрывала деятельность исполнительного аппарата власти, ставила под сомнение легитимность ее решений. Причем тенденция к распаду СССР «перекинулась» и на РСФСР. В 1991 году «парад суверенитетов» привел к тому, что бывшие национальные республики, округа и даже отдельные экономические регионы стали проводить сепаратистскую политику, требуя отделения от Российской Федерации. Например, Татарстан пози-

ционировал себя в качестве суверенного государства. Летом 1991 года Общенациональный конгресс чеченского народа провозгласил полную независимость Чеченской Республики и заявил о ее намерении выйти из состава России. Серьезно поговаривали о независимой Уральской республике. Другими словами, власти субъектов федерации разрушали единое экономическое пространство России. Нет сомнения, что, если бы этот процесс не удалось остановить, Российская Федерация была бы разрушена.²⁴

Политический кризис вызвал кризис конституционный: возникла необходимость создания правовой базы, которая отражала бы происходящие изменения в государстве, сохранила и укрепила бы основы нового конституционного строя. Внесение многочисленных изменений в Конституцию РСФСР могло привести лишь к увеличению противоречий и нестабильности в обществе, коллизиям, хаосу, неспособности государства оперативно и эффективно регулировать общественные отношения. В связи с этим были разработаны проекты новой Конституции, работа над которыми началась ещё тогда, когда сегодняшняя Российская Федерация была частью СССР, в разгар перемен общественного и государственного строя на рубеже 1990-х годов. Именно это объясняет многообразие и противоречивость разработанных про-

²⁴ Смыкалин А. С. История конституционного строительства Российской Федерации (в документах и материалах) // Российский юридический журнал. 2013. № 5. С. 185–198.

ектов Конституции, конституционного строя.

Задачами Конституционной комиссии были: подготовить проект новой Конституции РФ и провести конституционную реформу. С 1990 по 1993 год в поле ее зрения находилось около 20 различных проектов. У конституции было более 1000 авторов, всего было рассмотрено более 3000 предложений и замечаний.²⁵

Первый из проектов конституции разрабатывался Конституционной комиссией в составе 102 депутатов, избранных Съездом народных депутатов из своего состава 16 июня 1990 года. Этот проект был подготовлен уже осенью 1990 года, а впоследствии постоянно дорабатывался и совершенствовался. Свои проекты подготовили и ряд партий и общественных движений. Однако ни один из них не стал основой будущей Конституции, прежде всего потому, что «не удовлетворял взглядам действующего Президента РСФСР Б. Н. Ельцина на построение системы власти и конституционный статус президента в Российском государстве».²⁶ В проекте Конституции, предложенном группой под руководством С. М. Шахрая, не было раздела о гражданском обществе, в целом проект имел характер скорее государственного, нежели общественного, отсутствовали характеристи-

²⁵ Болонина Л. В. Как создавалась Конституция Российской Федерации // Конституция и конституционализм России XXI века: Мат. междунар. науч. – практ. конф. – Челябинск, 2013. С. 72.

²⁶ История государства и права России: Учеб. / В. М. Клеандрова, Р. С. Мулукаев и др.; Под ред. Ю. П. Титова. – М., 2004. С. 527.

ки самого государства, а также положения о порядке внесения изменений в Конституцию. Проект, предложенный Президентом РСФСР Б. Н. Ельциным, также впоследствии дорабатывался и совершенствовался, его отличали отсутствие понятия «конституционный строй», наличие демократических начал, признание человека высшей ценностью, выделение Президента РФ из системы разделения властей и наделение его правовым статусом самостоятельного субъекта государственной власти.²⁷

Борьба президента и парламента, необходимость легитимации государственной власти привели к тому, что 25 апреля 1993 года был проведён референдум о доверии президенту и поддержке проводимой им социально-экономической политики, а также о досрочном проведении выборов президента и народных депутатов. Итоги этого референдума подтолкнули президента действовать более решительно, а значит, сыграли определяющую роль в формировании нового конституционного строя России. Президентский проект Конституции был опубликован 5 мая 1993 года, после чего был принят ряд нормативных правовых актов, имеющих значение подготовки страны к принятию новой Конституции России, регулирующей некоторые конституционно-правовые институты, ранее не известные советской госу-

²⁷ Болонина Л. В. Как создавалась Конституция Российской Федерации // Конституция и конституционализм России XXI века: Мат. междунар. науч. – практ. конф. – Челябинск, 2013. С. 73–75.

дарственности. Ярким примером является Указ Президента РФ от 9 октября 1993 года «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающий, что в краях, областях и иных субъектах Российской Федерации вместо Советов население избирает собрания, думы и т. д. в составе 15–50 человек, работающие на постоянной основе. Деятельность районных в городах и сельских Советов прекращалась, а их функции переходят местной администрации.²⁸ Указом Президента РФ от 26 октября 1993 года «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»²⁹ прекращается деятельность городских и районных Советов.³⁰

Большого внимания, по нашему мнению, заслуживают те нормативные правовые акты, которые являются правовой основой действующей Конституции РФ, конституционного строя Российского государства. Прежде всего, к ним относится Федеративный договор от 31 марта 1992 года,³¹ кото-

²⁸ О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления: указ Президента Рос. Федерации от 9 окт. 1993 г. № 1616 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. – 1993. – 11 окт. – № 41, ст. 3944.

²⁹ О реформе местного самоуправления в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 26 окт. 1993 г. № 1760 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. – 1993. – 1 нояб. – № 44, ст. 4188.

³⁰ История государства и права России: Учеб. / В. М. Клеандрова, Р. С. Мулукаев и др.; Под ред. Ю. П. Титова. – М., 2004. С. 529–530.

³¹ Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 года). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

рый является составной частью Конституции РФ (согласно ст. 2 Постановления Съезда народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 года «О федеративном договоре»³²). В нем приведён перечень субъектов Российской Федерации, подписавших данный договор, говорится о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти её национально-государственных образований. Права автономных («суверенных»!) республик и округов стали значительно шире: они приобрели право на свои недра, собственную систему органов государственной власти и местное законодательство в рамках компетенции, в то время как в краях и областях эти объекты являлись федеральной собственностью, и правами распоряжения в отношении них обладали соответствующие центральные органы. Нужно сказать, что это положение было не способно обеспечить государственное единство страны, единство должно строиться на равенстве его субъектов. Эта задача была решена Конституцией РФ 1993 года, при подготовке которой свою роль сыграл уже имеющийся опыт, связанный с проблемами Федеративного договора. Этот опыт способствовал определению такой основы конституционного строя Российской Федерации, как федерализм.

³² О федеративном договоре: постановление Съезда народных депутатов Рос. Федерации от 10 апр. 1992 г. № 2689-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. – 1992. – 23 апр. – № 17, ст. 898.

Кроме Федеративного договора, важным нормативным правовым актом, составляющим правовую основу для конституционного строя РФ, является Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года.³³ В первой статье данного акта, идущей вслед за преамбулой, РСФСР провозглашается как «суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нём народами». Этот конституционно-правовой статус РСФСР лёг в основу такого принципа организации российского государства, как суверенитет Российской Федерации. Кроме того, в ст. 3 Декларации отмечается, что «носителем суверенитета и источником государственной власти в РСФСР является её многонациональный народ». Подчеркнём, что Декларация наделяет суверенитетом весь многонациональный народ в целом, а не отдельные его части, отдельные народы, что не даёт права таким субъектам государства, как автономные республики, объявить себя суверенными. Более того, суверенитет – это неоспоримое и неотъемлемое, «естественное и необходимое условие существования государственности России, имеющей многовековую историю, культуру и сложившиеся традиции». Такие идеи легли в основу конституционного строя Российской Федерации.

Таким образом, исторические условия формирования

³³ Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – 14 июня. – № 2, ст. 22.

конституционного строя России связаны с существенными изменениями политического строя и последовавшими вслед за этим изменениями в общественных отношениях, экономическом строе. Возникло качественно новое государство, которое, в свою очередь, потребовало новую правовую базу, которая, с одной стороны, является результатом существенных изменений в государстве, а с другой стороны, представляет собой особую цель осуществления закрепления и сохранения основ созданного конституционного строя, обеспечения их стабильности.

1.2. Политические основы конституционного строя Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ Российская Федерация есть демократическое государство (ст. 1). Его демократизм находит выражение, прежде всего, в народовластии; разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную; политическом многообразии; местном самоуправлении.³⁴ Сущностью конституционного строя, его главной идеей является *народовластие*, которое неразрывно связано с суверенитетом народа, составляющего первооснову суверенитета государственного – главной характеристики независимости государства и на его собственной территории и за её пределами.

Признание народовластия и народного суверенитета социальными и правовыми приоритетами современной России требует обращения к основной составляющей этих понятий – категории «суверенитет», который, как известно, означает верховную власть и имеет три формы выражения – государственный суверенитет, народный суверенитет, нацио-

³⁴ Добрынин Н. М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Практическое руководство. Современная версия новейшей истории государства. 3-е изд., перераб. и доп. – Новосибирск, 2013. С. 33.

нальный суверенитет, – которые взаимосвязаны и в то же время самостоятельны. Государственный суверенитет означает верховенство и независимость государственной власти во внутри– и внешнеполитической деятельности. В Новое время стала очевидной необходимость признания права всего населения государства быть единственным источником политической власти, народный суверенитет как осуществление всей полноты власти народом стали считать предпосылкой государственного суверенитета. При общегражданском подходе национальный суверенитет отождествляется с государственным и народным суверенитетом, а понятие нации охватывает всех граждан государства вне зависимости от их национальной принадлежности, выступающих в данном случае как сограждане одной нации, создавшей государство. Отождествление национального суверенитета с народным суверенитетом характерно для развитых стран со сложившимся гражданским обществом.³⁵

В ст. 3 Конституции РФ сказано, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ». Данное положение находит свою правовую охрану в ч. 4 данной статьи, которая закрепляет, что «никто не может присваивать власть в Российской Федерации». Сама Конституция РФ приобре-

³⁵ Конева Н. С., Сероус А. В. Народный суверенитет и народовластие – ценности современной России // Методологические проблемы юридической науки. Право и ценности: Мат. науч. – практ. семинара / Сост. С. Е. Жичкина. – Челябинск, 2013. С. 132–133.

тает свою «легитимность» за счёт того, что она была принята многонациональным народом на референдуме, который является «высшим непосредственным выражением власти народа». Таким образом, Конституция РФ становится актом высшей юридической силы: это акт, принятый носителем народного суверенитета, народом, который, «ни с кем не деля свою власть, осуществляет её самостоятельно и независимо от каких бы то ни было социальных сил, использует в своих собственных интересах».³⁶

Народ осуществляет свою власть «непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Интересен способ закрепления данного положения в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ: законодатель не употребляет термин «представительная демократия», прямо объясняя её сущность, но вносит в текст понятие непосредственной демократии, не поясняя её смысл, а лишь указывая в следующей части статьи на высшую её форму – референдум и непосредственные выборы.

Референдум РФ – это всенародное голосование граждан России по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения.³⁷ Кроме этого, в ч. 2 ст. 66 Конституции РФ закрепляется, что устав края, области, города федерального значения, автономной области, ав-

³⁶ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учеб. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. С. 131.

³⁷ Там же. С. 132.

тономного округа принимается законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Непосредственное осуществление власти народа путем проведения свободных выборов – исходный принцип организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Воля народа, выраженная на выборах, собственно, и позволяет осуществить демократическую организацию власти в Российской Федерации.³⁸

Нужно отметить, что Конституция РФ не содержит специальных норм, закрепляющих порядок реализации высших форм народовластия. В ней отсутствует глава, посвященная основам избирательной системы в Российской Федерации. При этом, как обоснованно отмечает В. В. Вискулова, «неурегулированность правом отдельных электоральных отношений способна в некоторых случаях препятствовать реализации избирательных прав граждан».³⁹

Согласно ст. 84 Конституции РФ, назначение референдума – это полномочие Президента РФ, но в данной статье не определены ни круг вопросов, по которым возможно проведение референдума, ни количество голосов, необходимых для принятия позитивного решения по вопросу, вынесенно-

³⁸ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Л. А. Окунькова. – М., 1996. – 704 с.

³⁹ Вискулова В. В. Гарантии избирательных прав граждан: вопросы теории и практики. – М., 2013. С. 226.

му на референдум.⁴⁰ Здесь лишь указано, что порядок проведения референдумов Российской Федерации устанавливается федеральным конституционным законом.

Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»⁴¹ устанавливает порядок назначения референдума, подготовки к его проведению, правила голосования на референдуме и определения его результатов. Так, согласно ч. 5 ст. 6 данного Федерального конституционного закона, на референдум не могут выноситься следующие вопросы:

об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией РФ;

о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

⁴⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Л. А. Окунькова. – М., 1996. – 704 с.

⁴¹ О референдуме Российской Федерации: федер. конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 27, ст. 2710.

о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Конституция РФ не содержит конкретных положений и о такой высшей форме выражения народовластия, «основы конституционного строя в сфере организации и функционирования государственной власти»,⁴² как выборы. Несмотря на это, посредством выборов избирается Президент РФ, формируются законодательные (представительные) органы

⁴² Красинский В. В. Концепция правового обеспечения избирательного процесса в интересах национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2010. № 6. С. 33.

государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления, вновь избираются главы субъектов Российской Федерации, уставами и законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено избрание глав местного самоуправления (местной администрации). В действующей Конституции РФ принципы избирательного права (всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании) закрепляются только применительно к выборам Президента РФ (ст. 81).

Обязательность демократических принципов избирательного права для всех выборов, проводимых в Российской Федерации (федеральных, субъектов Российской Федерации, местных), установлена Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».⁴³ В ч. 3 ст. 10 указанного Федерального закона определено, что гражданин РФ участвует в выборах «на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Участие гражданина РФ в выборах является добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также

⁴³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 24, ст. 2253.

на его свободное волеизъявление.

В Конституции РФ ничего не сказано и о народных представителях, а между тем именно парламентарии определяют социально-экономическую политику в стране, от которой непосредственно зависит благосостояние народа, а значит уровень защищённости прав и свобод человека.

Отметим, что Конституция РФ не предусматривает участия народа в управлении делами государства, например, регулярные отчеты депутатов перед своими избирателями и отзыв депутатов, не оправдавших доверия своих избирателей, как в некоторых зарубежных странах, например, императивный мандат депутатов в КНР. В литературе встречаются различные оценки такого законодательного подхода. Так, европейские конституции также не содержат аналогичных норм, что отнюдь не говорит об умалении демократических начал в соответствующих странах континентального права. По утверждению Н. А. Бобровой, напротив, «народовластие возникает лишь там, тогда и постольку, где, когда и поскольку возникает парламент на основе всеобщего избирательного права как ограничения верховной власти главы государства в виде законов, которые принимаются парламентом и только парламентом».⁴⁴ Тот факт, что в главе Конституции РФ, посвящённой основам конституционного строя РФ, не содержится положений о парламентариях, может приве-

⁴⁴ Боброва Н. А. Понятие конституционного строя, двойственность его природы // Право и политика. 2002. № 2. С. 23–24.

сти к «ослаблению и развенчанию народовластия как сущности конституционного строя». На самом деле, Конституция РФ также не содержит права народа вносить проекты федеральных законов через федеральные общественные организации и политические партии. Население ограничено в возможностях действительно влиять на процесс досрочного прекращения полномочий федеральных органов и должностных лиц.⁴⁵ Именно в этом, по ее мнению, заключается двойственность конституционного строя Российской Федерации: с одной стороны, Конституция РФ закрепляет власть народа, с другой стороны, фактически обеспечивается власть от имени народа, что, по мнению Н. А. Бобровой, далеко не одно и то же. Парламент, не осуществляющий власть от имени народа, не способен удовлетворить интересы населения, правовое регулирование общественных отношений не строится на приоритете ценностей народа. Такой конституционный строй нельзя назвать в полной мере стабильным.

Кроме того, народовластие предполагает наличие такой формы его выражения, как местное самоуправление, которое, согласно ст. 12 Конституции России, в Российской Федерации «признаётся и гарантируется». Это положение предполагает право и способность населения разных территориальных единиц самостоятельно управлять в рамках закона частью общественных дел согласно собственным интересам.

⁴⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Л. А. Окунькова. – М., 1996. – 704 с.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Особое положение местного самоуправления и его органов в системе власти народа подчёркивается в Конституции РФ тем, что в ней нет ни слова о том, что могут существовать какие-либо различия в компетенции органов местного самоуправления, подобно тому, как это установлено в отношении государственной власти и её органов в статьях 10 и 11 Конституции РФ.⁴⁶ Это означает, что закон не может устанавливать различий в объёме полномочий органов местного самоуправления. При этом нужно отметить, что ч. 2 ст. 132 Конституции РФ устанавливает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству.

Тем не менее, несмотря на то, что в ст. 12 Конституции РФ устанавливается самостоятельность данных органов «в пределах своих полномочий», а в ст. 133 Конституции РФ содержится норма о запрете ограничения прав местного самоуправления, практика показывает, что реальные возможности местного самоуправления ограничены. Так, например, существует вопрос по поводу того, все ли проблемы, в настоящее время решаемые органами местного самоуправления крупных населённых пунктов (областных и республиканских центров), можно относить к «местным», поскольку

⁴⁶ Крылов Б. С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2002. № 11. С. 23–24.

ку нередко они имеют значение общегосударственных.⁴⁷ Для решения этой проблемы Б. С. Крылов считает необходимым «законодательное определение перечня вопросов местного значения» в крупных городах, в менее крупных городах и городских поселениях, а также сельских поселениях. Кроме этого, Б. С. Крылов видит необходимость в заключении договоров между соседствующими и связанными друг с другом органами местного самоуправления. При этом, на наш взгляд, реализация такого подхода к решению проблемы может привести к нарушению конституционного принципа равноправия человека и гражданина, а также это является вторжением в самостоятельную деятельность отдельных органов местного самоуправления. В то же время нельзя не согласиться с тем, что российская организация местного самоуправления нуждается в адекватной правовой базе, которая должна полностью отражать реальные права и компетенцию данных органов.

Другие проблемы видятся в том, что на практике нередко органы местного самоуправления издают муниципальные правовые акты, не имея на то оснований. Кроме того, конфликты в системе местного самоуправления могут возникнуть в связи с противоречием государственных и местных интересов, интересов муниципального образования и интересов населения, интересов отдельных слоев населения и интересов всего муниципального образования, между публич-

⁴⁷ Там же.

ными интересами отдельных групп местного сообщества, а также публичных и частных интересов.⁴⁸

Бесспорно, если сущностью конституционного строя является народовластие, то основой демократии, народовластия является признание, соблюдение и защита государством прав и свобод человека и гражданина. Такая обязанность государства устанавливается в ст. 2 Конституции РФ, поскольку именно отдельная личность, её права и свободы являются высшей ценностью. Из этого следует, что интересы отдельной личности более значимы, чем интересы государства. Функционирование всех государственных органов осуществляется на основе признания данной конституционной ценности. Так, например, как отмечает В. Ф. Яковлев, в ст. 2 Конституции РФ обозначена основная функция правосудия.⁴⁹ При этом проблемы претворения в жизнь народовластия вызывают озабоченность у ученых, которые отмечают причины в не вполне демократическом порядке формирования палат Федерального Собрания РФ, а также проблемах осуществления общественного контроля.⁵⁰

⁴⁸ Усманова Р. М. Место муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений: Моногр. – Стерлитамак, 2013. – 172 с.

⁴⁹ Яковлев В. Ф. Конституция Российской Федерации и судебная система современной России // Конституция Российской Федерации: к 20-летию принятия Основного Закона: Текст. Комментарии. Алфавитно-предметный указатель. – М., 2013. С. 111.

⁵⁰ Нарутто С. В. Проблемы реализации основ конституционного строя России / Конституция Российской Федерации: политико-экономические приорите-

Категория «ценность» означает благо, нечто значимое и полезное, и закрепление ценности в положениях Конституции РФ возводит её в ранг юридических понятий. «Идея конституционной ценности – правовой, экономической, социальной – исключает возможность “разночтений” в публичных (властных) интерпретациях конституционных ценностей и их соотношения. В том числе в форматах регионального и местного масштаба».⁵¹ Таким образом, признание государством приоритета прав и свобод личности, их высшей ценности обеспечивает существование народного суверенитета, который, в свою очередь, является основой для суверенитета государственного.

Государственный суверенитет – это одна из главных основ организации Российского государства. Суверенитет означает способность государства самостоятельно и независимо от власти других государств осуществлять свои функции на своей территории и за её пределами, в международном общении.⁵² Государственный суверенитет – это прежде всего форма суверенитета народного, и данное положение находит своё отражение в ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, в которой закреплено, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является

ты: Мат. всерос. науч. – практ. конф. – Омск, 2009. С. 69–77.

⁵¹ Крусс В. И. Юридическая практика и конституционное правопонимание // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 6.

⁵² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учеб. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. С. 165.

её многонациональный народ».

Статья 4 Конституции РФ конкретизирует содержание данного понятия: Российская Федерация, как всякое подлинно независимое, свободное государство, обладает всей полнотой власти на своей территории. Никакая другая власть на территории России не вправе присвоить себе функции верховной суверенной власти, а тем более поставить себя над ней. Конституционное положение, закрепленное в ч. 1 ст. 4 Конституции РФ, означает, что эта верховная власть распространяется на определенную территорию, т. е. территорию, находящуюся под юрисдикцией России, которая, согласно Конституции РФ, включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. В соответствии с ч. 2 ст. 67 Конституции РФ, Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.⁵³

Суверенитет Российской Федерации, распространяющийся на всей её территории, юридически выражен в том, что «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство» на всей её территории, что закреплено в ч. 2 ст. 4 Конституции РФ. Это положение призвано обеспечивать единство, согласованность и стабильность всей

⁵³ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Л. А. Окунькова. – М., 1996. – 704 с.

правовой системы России: никакие нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. При этом, как отмечает Л. А. Окуньков, понятие «федеральные законы» в контексте данной статьи следует понимать в его широком значении, т. е. и как собственно федеральные законы, и как федеральные конституционные законы, хотя в последующих статьях Конституции РФ данные понятия различаются достаточно чётко.⁵⁴

Кроме того, в ч. 3 данной статьи определена такая гарантия обеспечения суверенитета в Российской Федерации, как целостность и неприкосновенность её территории, защита и обеспечение которых являются одной из важнейших функций государства.

Государственная целостность – одна из основ конституционного строя Российской Федерации. Она закреплена в статьях 4 (ч. 3), 5 (ч. 3), 8, 65, 67 (ч. 1), п. «б» 71 Конституции РФ. Государственная целостность – важное условие равного правового статуса всех граждан независимо от места их проживания, одна из гарантий их конституционных прав и свобод. Конституционная цель сохранения целост-

⁵⁴ Там же.

ности Российского государства согласуется с общепризнанными международными нормами о праве народа на самоопределение. Из принятой 24 октября 1970 года Декларации о принципах международного права,⁵⁵ касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций,⁵⁶ следует, что осуществление права на самоопределение «не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов».⁵⁷

В современной науке конституционного права РФ выдвигаются различные взгляды по поводу объёма суверените-

⁵⁵ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций: принята 24 окт. 1970 г. Резолюцией 2625 (XXV) на 1883-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать пятой сессии. 15 сентября – 17 декабря 1970 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Двадцать пятая сессия. – Нью-Йорк, 1971. С. 151–155.

⁵⁶ Устав Организации Объединенных Наций: принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 года // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. – М., 1956. С. 14–47.

⁵⁷ Фатеев К. В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование): Моногр. – М., 2004. С. 25.

та. Так, например, существует мнение, что приверженность к абсолютизации суверенитета, культ независимости и верховенства государства способствуют формированию тоталитарного государственного мышления и тоталитарной политической системы, исключаящей свободы и реальные права личности. Что касается демократического режима, то здесь доктрина абсолютного суверенитета не имеет места. Абсолютный суверенитет не существует, так как государство и его органы выступают в качестве представителей народа: власть не переходит представительному органу и не отрывается от народа, воля которого и должна отражаться в принимаемых законах.⁵⁸

К. В. Фатеев, говоря об ограниченности суверенитета, отмечает, что он «тесно связан с внутренней и внешней функциями государства и означает полновластие и независимость государства в деле осуществления своих функций. Однако из этого вытекает существенное ограничение: не вся внешняя функция в целом связана непосредственно с суверенитетом. Она связана с суверенитетом лишь в той мере, в какой она сводится к защите территории. Суверенитет не означает права нападать на другие государства и захватывать чужие территории».⁵⁹

⁵⁸ Хабриева Т. Я. Теоретические проблемы современного российского конституционализма (научно-практический семинар) // Государство и право. 1999. № 4. С. 115.

⁵⁹ Фатеев К. В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование): Моногр. – М., 2004.

М. В. Баглай говорит о «делимости государственного суверенитета с мировым сообществом» как «принципе, свойственном многим современным государствам». ⁶⁰ Существует и другой теоретический аспект по поводу государственного суверенитета. А. Е. Козлова утверждает, что «государство, являющееся частью другого государства, не может представлять собой суверенное государство», поэтому «действующая Конституция РФ признаёт суверенный характер власти исключительно за Российской Федерацией». ⁶¹ Из этого можно заключить, что не существует права субъекта на сецессию. В литературе высказываются и другие точки зрения. Так, Б. А. Страшун утверждает, что «теоретически допустим суверенитет субъекта федерации, однако лишь Конституции РФ в случае, если за этим субъектом признаётся право на одностороннее решение о выходе из федерации. Но и в этом случае, пока решение о выходе не принято, суверенитет субъекта федерации является как бы спящим, то есть существует лишь в потенции». ⁶² Некоторые ученые приравнивают Российскую Федерацию к конфедерации. ⁶³ Тем не менее, обще-

С. 26–27.

⁶⁰ Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права // Государство и право. 2001. № 1. С. 19–20.

⁶¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учеб. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. С. 169–171.

⁶² Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Указ. соч. С. 20–21.

⁶³ Иванников И. А. Перспективы развития Российского государства в совре-

признанным и обоснованным, на наш взгляд, является позиция об отсутствии государственного суверенитета у республик,⁶⁴ как и у других субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, право на сецессию может быть обеспечено только путём октроирования такого права, а значит и правовой базы – конституции – государства по отношению к своей части. Самостоятельно отделиться части от целого невозможно в силу отсутствия у неё суверенитета. Конечно, существует и иной способ – отделение путём силы, внеправовым методом, например, с помощью проведения восстания, революции.

В ч. 1 ст. 3 Конституции РФ определяется содержание суверенитета в Российской Федерации: его носителем является многонациональный народ Российской Федерации в целом, а не население, проживающее на территориях отдельных субъектов Российской Федерации, а это значит, что Конституцией РФ устанавливается принцип неделимости суверенитета в Российской Федерации. Соответственно, любые действия отдельных органов государственной власти Российской Федерации, волеизъявление населения, составляющего лишь часть многонационального народа Российской Федерации, не могут считаться суверенными акциями, совершаемыми абсолютно самостоятельно и независимо от конституцион-

менном мире // Юридический мир. 2007. № 2. С. 40.

⁶⁴ Ищенко А. С. Проблемы и перспективы развития российского федерализма // Современное право. 2010. № 4. С. 37.

ного строя, установленного Конституцией РФ и федеральными законами.⁶⁵ И именно из возможностей суверенного государства Российская Федерация приобретает право участвовать в межгосударственных объединениях, что закреплено в ст. 79 Конституции РФ. Нужно подчеркнуть, что данное право России следует именно из её суверенитета, а не формы государственного устройства страны, хотя и закреплена данная норма в главе «Федеративное устройство». Отметим, что это право Российской Федерации, в свою очередь, призвано укрепить суверенитет, из которого оно и исходит, что подчеркивалось Президентом РФ: «Наши цели на международной арене предельно понятны – безопасность границ и создание благоприятных внешних условий для решения внутренних российских проблем».⁶⁶

Как отмечает К. В. Фатеев, при всей значимости принципа суверенитета он не рассматривается ныне, в отличие от прошлого, как неограниченный и абсолютный, а находится в определенных отношениях с другими основополагающими, общепризнанными принципами международного и конституционного права. В сфере внутренних отношений он не должен вступать в противоречие с правами человека и гражданина в том виде, как они провозглашены междуна-

⁶⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Л. А. Окунькова. – М., 1996. – 704 с.

⁶⁶ Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 25 апр. 2005 г. // Парламентская газета. – 2005. – 26 апр. – № 76.

родным правом и конституционно закреплены. Конституция РФ объявляет человека, его права и свободы высшей ценностью, и, следовательно, все конституционные принципы должны согласовываться с этим. Во внешних отношениях суверенитет ограничен рядом общепризнанных принципов международного права, как, например, запретом развязывания войны, обязательствами, взятыми на себя государством как членом международных (например, Организация Объединенных Наций), региональных (например, Совет Европы) надгосударственных организаций. Согласно ст. 79 Конституции РФ, Россия 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.⁶⁷

Общепризнано, что народовластие является сущностью конституционного строя государства. Несомненно, что именно народовластие обеспечивает государственный суверенитет страны, приоритет интересов личности над интересами государства. Тем не менее, подчеркнем, что помимо народовластия очень большое значение имеет то, как, каким образом и в какой мере государство претворяет его в жизнь.

⁶⁷ Фатеев К. В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование): Моногр. – М., 2004. С. 26.

Это связано с тем, что важно не народовластие само по себе, а способы его реализации. И одним из принципов его реализации является такая основа конституционного строя РФ, как *федеративное устройство*, которое находит своё отражение в ст. 5 Конституции РФ. В состав Российской Федерации входят равноправные субъекты: республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа. Согласно Конституции РФ, федеративное устройство России основано на целостности государства, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Наличие в России такой основы конституционного строя, как федерализм, обеспечивает суверенитет наций, проживающих на территории субъектов Российской Федерации. Суверенитет нации не равен народному суверенитету. Национальный суверенитет предполагает верховенство и независимость нации в решении вопросов своей внутренней жизни и взаимоотношений с другими нациями, её свободное волеизъявление в избрании формы своей национальной государственности: республики, автономной области, автономного округа или какой-либо другой.

Кроме того, наличие национального суверенитета обеспечивает свободное развитие наций и народностей, проживаю-

щих на территории Российской Федерации, в том числе даёт право республикам устанавливать свои государственные языки (ст. 68 Конституции РФ). Включение данной нормы в положения Конституции РФ обусловлено тем, что наличие родного, общего для данного народа языка имеет решающее значение для выделения народа в особый этнос.

Значение родного языка для сохранения и развития каждого народа настолько существенно, что Конституция РФ гарантирует всем народам, а не только тем из них, численность которых весома в республиках в составе Российской Федерации, право на «сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития».⁶⁸ Это отражает заботу Конституции РФ о народах России, формирующих её многонациональный народ, что характеризует Российскую Федерацию как социальное государство.

Между тем, по мнению М. В. Золотарёвой, Конституция РФ способствует формированию асимметричной федерации: только республики в составе Российской Федерации названы государствами (ч. 2 ст. 5), только республики имеют свои конституции, в то время как другие субъекты имеют уставы (ч. 2 ст. 5), только республики вправе устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68). Особенности отличается статус автономной области и автономных округов, поскольку данные субъекты Российской Федерации

⁶⁸ Крылов Б. С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2002. № 11. С. 20.

входят в состав других субъектов Федерации – краёв и областей, в связи с этим только автономной области и автономным округам предоставляется право инициировать принятие федерального закона о данном автономном округе или автономной области (ч. 3 ст. 66 Конституции РФ). Кроме того, в некоторых случаях содержание норм законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующих определённое общественное отношение, может отличаться от содержания норм федерального законодательства, регулирующих аналогичное общественное отношение, например, акты субъектов Российской Федерации, конкретизирующие положения федерального законодательства, дополнительное законодательное регулирование, в частности, установление дополнительных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина, отражение в нормах законодательства субъекта Российской Федерации его специфики или регулирование субъектом Российской Федерации общественных отношений при отсутствии соответствующего федерального законодательства.⁶⁹

Кроме того, стоит отметить, что ст. 73 Конституции РФ предполагает наличие сферы остаточного ведения субъекта Российской Федерации, а ч. 3 ст. 11 Конституции РФ предполагает возможность заключения договоров о разграниче-

⁶⁹ Аничкин Е. С. Факторы единства и многообразия конституционного законодательства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 9–10.

нии предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (например, в вопросах распределения между Российской Федерацией и ее субъектами доходов от налогообложения, охраны природной среды, использования полезных ископаемых и т. д.). Нужно сказать, что сейчас такие договоры практически отсутствуют.⁷⁰

⁷⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Л. А. Окунькова. – М., 1996. – 704 с.

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.