

ВИНОГРАДОВ
Вадим Александрович

д. ю. н., профессор,
НИУ ВШЭ

МАСЛЕННИКОВА
Светлана Викторовна

к. ю. н., доцент,
НИУ ВШЭ

МАЗАЕВ
Владимир Дмитриевич

д. ю. н., профессор,
НИУ ВШЭ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ



УЧЕБНИК



Новая школа права

Вадим Виноградов

Конституционное право России

«ЭКСМО»

2022

УДК 342.4(07)
ББК 67.400я73

Виноградов В. А.

Конституционное право России / В. А. Виноградов — «Эксмо»,
2022 — (Новая школа права)

ISBN 978-5-04-174562-2

Настоящий учебник конституционного права имеет цель вооружить обучающегося конституционно-правовыми знаниями, позволяющими включиться в развитие конституционализма. Его задача – не просто помочь составить представление о конституционализме и государственном устройстве, но научить мыслить так, чтобы понимать логику, которая за ними стоит. Такая подготовка в дальнейшем открывает путь и к академической, и к экспертной, и к наиболее эффективной практической работе. Учебник в первую очередь адресован студентам юридических вузов, но может также быть использован преподавателями для подготовки материалов к лекционным и семинарским занятиям. Он также может применяться при подготовке курсовых, выпускных и иных научных работ. В формате PDF A4 сохранен издательский макет книги.

УДК 342.4(07)
ББК 67.400я73

ISBN 978-5-04-174562-2

© Виноградов В. А., 2022
© Эксмо, 2022

Содержание

Глава 1. Конституционное право: что регулирует (отрасль права), что изучает (наука) и чему учит (учебная дисциплина)	6
1.1. Понятийный ряд конституционного права. Что регулирует конституционное право: предмет отрасли	7
1.2. Конституционно-правовые нормы: виды, особенности содержания и структуры	20
1.3. Конституционно-правовые отношения	25
1.4. Конституционное право в системе права Российской Федерации	28
1.5. Конституционное право: что изучает (как наука) и чему учит (как учебная дисциплина)	29
Глава 2. Источники конституционного права Российской Федерации	33
2.1. Понятие источника права: общетеоретические подходы	34
2.2. Общая характеристика источников конституционного права в зарубежных странах	35
2.3. Общая характеристика источников конституционного права в Российской Федерации	39
2.4. Иерархия источников конституционного права	47
2.5. Соотношение федерального закона и законодательства субъекта РФ	48
Глава 3. Конституционно-правовая ответственность	49
3.1. Конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности, ее место в системе институтов конституционного права	50
3.2. Основания конституционно-правовой ответственности	56
3.3. Субъекты конституционно-правовой ответственности	68
Конец ознакомительного фрагмента.	69

**Вадим Виноградов, Светлана
Масленникова, Владимир Мазаев
Конституционное право России**

© Виноградов В. А., Мазаев В. Д., Масленникова С. В., текст, 2022

© Оформление. ООО «Издательство «Эксмо», 2022

* * *

Глава 1. Конституционное право: что регулирует (отрасль права), что изучает (наука) и чему учит (учебная дисциплина)

1.1. Понятийный ряд конституционного права. Что регулирует конституционное право: предмет отрасли

1.2. Конституционно-правовые нормы: виды, особенности содержания и структуры

1.3. Конституционно-правовые отношения

1.4. Конституционное право в системе права Российской Федерации

1.5. Конституционное право: что изучает (как наука) и чему учит (как учебная дисциплина)

1.1. Понятийный ряд конституционного права. Что регулирует конституционное право: предмет отрасли

В правовой науке термин «конституционное право» традиционно рассматривается в трех качествах:

1) как *отрасль права* – совокупность норм права (общеобязательных правил поведения), регулирующих общественные отношения, относящиеся к предмету данной отрасли;

2) *наука* – система знаний и представлений об отрасли конституционного права и практике ее осуществления;

3) *учебная дисциплина* – систематизированное изложение важнейших положений науки конституционного права и основ конституционно-правового законодательства в учебных целях.

Конституционное право как отрасль права является составной частью любой национальной системы права. Как любая отрасль права, конституционное право представляет собой совокупность общеобязательных правил поведения, установленных (или санкционированных) и охраняемых государством. Особенности отрасли конституционного права в системе права определяются *двумя критериями: предметом и методом регулирования*. Предмет правового регулирования является наиболее значимым критерием отграничения отраслей права.

Предмет правового регулирования – те общественные отношения, которые подвергаются правовому воздействию.

Характер определенного круга общественных отношений предопределяет специфику правового регулирования этих отношений и в конечном счете обособление той группы норм права, которая выделяется в качестве самостоятельной отрасли права.

Конституционное право имеет свой предмет правового регулирования, в центре которого находятся общественные отношения, связанные с государственной властью, свободой и ответственностью человека в обществе и государстве. В этих отношениях выстраиваются модели государства и общества, важнейшие связи человека и государства, личности и общества. Поэтому эти отношения являются наиболее значимыми и для общества, и для государства, и для конкретного человека. В зависимости от уровня развития общества и существующих философско-нравственных и политико-правовых ценностей содержание предмета конституционного регулирования постоянно расширяется и уточняется.

Исторический экскурс

В период формирования институтов буржуазного государства и принятия первых письменных конституций (Конституции США 1787 г., Конституции Франции 1791 г.) предметом конституционного регулирования были отношения, связанные прежде всего с организацией государственной власти, определением границ вмешательства государства в общество, установлением личной свободы человека в обществе и государстве.

После Второй мировой войны и особенно с конца 70-х – начала 80-х гг. прошлого века в конституциях капиталистических государств (например, Италии, ФРГ, Испании, Португалии, Бразилии, Мексики) расширяется степень допустимого воздействия на социальные и экономические отношения, участия государства в экономике.

С появлением конституций государств социалистической модели (Конституций РСФСР и СССР, Конституций Албании, Болгарии, Венгрии, Вьетнама, ГДР, Китая, Кубы, Польши, Румынии, Чехословакии, Югославии и др.) в предмет конституционного регулирования включаются вопросы приоритета идеологической доктрины развития (например, марксизм-ленинизм), доминирующей роли партии и государства в экономической и духовной жизни, установления официальных (государственных) приоритетов в социальном, экономическом и

нравственном развитии, принципов планирования, производства и распределения товаров и продуктов, государственного регулирования основных экономических отношений.

В российской правовой науке монархического периода до 1917 г. доминировал подход, согласно которому наука государственного права определялась как «учение о юридическом отношении государственного властвования»¹. Естественно, что в условиях абсолютной монархии в предмете государственного права на первый план выходит государственная власть, ее устройство и механизм функционирования.

В советский период предмет отрасли государственного (конституционного) права значительно расширяется. В нем отражаются вопросы реализации мировоззренческих идей марксистской теории о построении бесклассового общества с постепенным отмиранием государства, диктатуры пролетариата, полновластия трудового народа, а в дальнейшем общенародного государства и новой исторической общности – советского народа, обеспечения суверенитета государства, самоопределения наций, установления и функционирования новой модели федерализма, закрепления основных прав и свобод (прежде всего социальных), модели советской демократии, установления экономической основы советского строя и т. д. При этом первенство в предмете конституционного регулирования принадлежало вопросам классовой сущности государственной власти, ее организации и реализации советской демократии.

Точка зрения

«Нормы советского государственного права, – как писал один из ведущих советских государствоведов А. И. Лепешкин, – прежде всего выражают и закрепляют государственный суверенитет и все важнейшие государственно-правовые формы его осуществления; они регулируют и закрепляют форму организации государства как в центре, так и на местах, структуру этих органов, принципы их организации и деятельности и основные вопросы полномочий»².

Следует отметить, что в последние десятилетия советского периода наметилась устойчивая тенденция расширения предмета конституционного регулирования за счет усиления конституционного воздействия на экономические, социальные, нравственные, духовные отношения. Например, согласно ч. 3 ст. 14 Конституции РСФСР 1978 г. «общественно полезный труд и его результаты определяют положение человека в обществе. Государство, сочетая материальные и моральные стимулы, поощряя новаторство, творческое отношение к работе, способствует превращению труда в первую жизненную потребность каждого советского человека».

Точка зрения

«Фактические конституционные отношения представляют систему экономических, политических, социальных отношений, выражающих сущность и основные черты развитого социализма»³.

Конституция РФ 1993 г. учредила новую модель государства и общества, основанную на принципиально иных основах построения общества и государства, таких как человек как высшая ценность, демократическое правовое государство, свобода личности и рыночная экономика.

Содержание предмета конституционного права стало конкретнее, освободилось от многих идеологических догм и понятий. Помимо традиционных вопросов организации государственной власти, предмет российского конституционного права обогатился вопросами закрепления и осуществления современных либерально-демократических идей конституционализма,

¹ См.: Коржунов Н. М. Русское государственное право: в 2 т. СПб., 1909. Т. 1. С. 48.

² См.: Лепешкин А. И. Курс советского государственного права. М.: 1961. Т. 1. С. 18–20.

³ См.: Основин В. С. Особенности конституционных норм // Сов. государство и право. 1979. № 6. С. 38.

принципов демократического правового государства, гражданского общества, разделения властей, социального государства, рыночной экономики, международных стандартов прав и свобод человека и гражданина.

Как можно видеть, конституционное право воздействует на различные группы общественных отношений, связанных и с построением моделей общественного и государственного строя, и с положением личности во взаимосвязях с государством и обществом, и с обустройством и функционированием основных институтов государственной власти. Таким образом, эти отношения нельзя свести к одной определенной группе. Они отличаются разнообразием планов и уровней.

Поэтому конституционалистам сложно однозначно определить сущность и содержание этих отношений через выделение какого-либо отдельного, наиболее важного звена. При определении предмета конституционного права традиционно используется прием перечисления тех общественных отношений, которые составляют основу данного предмета.

Если обобщить различные определения, предлагаемые в правовой литературе, то **предмет конституционного права** есть совокупность следующих групп общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли права. Это – общественные отношения в области:

- 1) общих границ свободы и ответственности между обществом, личностью и государством;
- 2) реализации различных форм народовластия, институтов демократии;
- 3) принадлежности политической (прежде всего государственной) власти, суверенитета государства;
- 4) взаимного комплекса прав и обязанностей между человеком и государством, основ правового положения личности, обеспечения и защиты конституционных прав и свобод;
- 5) принципов и форм национально-государственного устройства, разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти;
- 6) основных принципов организации и системы органов государственной власти и местного самоуправления (системы органов публичной власти);
- 7) формирования и деятельности органов государственной власти.

При раскрытии содержания предмета конституционного права выделяются наиболее значимые группы отношений, которые отражают существо предмета конституционного регулирования. По этому вопросу в российской научной правовой литературе можно выделить несколько подходов.

Первый заключается в том, что в общественных отношениях, относимых к предмету конституционного регулирования, приоритет отдается человеку как основной ценности в конституционной модели взаимоотношений общества, государства и человека.

Точка зрения

«В перечне основных отношений, входящих в содержание предмета, – подчеркивает М. В. Баглай, – на первый план выносятся отношения по защите основных прав и свобод человека и учреждающие в этих целях определенную систему государственной власти»⁴.

Второй – ставит на первое место отношения, связанные с политической, государственной властью.

Точка зрения

⁴ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 4-е изд. М.: 2004. С. 3.

*Предмет конституционного права – это фактические отношения по поводу: устройства государства и организации государственной власти; гражданской свободы (отношений между человеком и государством); носителя суверенитета и источника власти*⁵.

Академик О. Е. Кутафин подчеркивал, что именно общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственной власти, образуют фундамент отрасли государственного (конституционного) права⁶.

Третий подход позволяет выделить важнейшие общественные отношения, которые в основном соответствуют структуре и логике Конституции РФ.

Точка зрения

*Предмет конституционного права, с точки зрения профессора С. А. Авакьяна, есть фундаментальные общественные отношения, которыми характеризуются: основы конституционного (общественного) строя, сущность и формы власти народа; основы правового положения личности; государственное устройство; система, порядок формирования, принципы организации и механизм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления*⁷.

Под предметом конституционного права понимается совокупность общественных отношений, определяющих основы конституционного строя; основы правового статуса человека и гражданина; политико-территориальное устройство страны; отношения, возникающие при установлении и регулировании организации и деятельности государства, государственной власти и местного самоуправления⁸.

Можно выделить и *четвертый подход*, в котором приоритетным критерием определения предмета конституционного права являются сущностные аспекты предназначения конституционного регулирования. В этом подходе можно выделить два направления. Одни авторы видят изначальное предназначение конституционного регулирования в ограничении государства.

Точка зрения

*Предмет конституционного права включает в себя два элемента: отношения, в рамках которых ограничивается власть государства (предназначенные, исторически возникшие для этого), и иные отношения, представляющие повышенную важность для того или иного общества в момент принятия конституции*⁹.

Другие авторы исходят из того, что предназначение конституции как ограничителя государства изменилось и конституционное право санкционирует возросшую самостоятельную роль государства в общественном процессе.

Точка зрения

Конституция не только ограничивает государство, но и санкционирует его деятельность. Государство все более активно «присутствует» в тех сферах жизни общества, которые ранее для него были заповедны.

⁵ См.: Конституционное право: учебник / под ред. В. В. Лазарева. М.: 2004. С. 16.

⁶ См.: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 25.

⁷ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М.: Норма; ИНФРА, 2014. Т. 1. С. 22.

⁸ См.: Конституционное право России: учебник / под ред. Н. А. Михалевой. М.: Эксмо, 2006. С. 26.

⁹ См.: Алебастрова И. А. Доктринальная характеристика предмета конституционного права как фактор укрепления или преодоления отраслевой дисфункции // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 6. С. 57.

*Отсюда следует, что конституция выступает в современном мире в качестве основного закона не только государства, но и общества и тем самым создает предпосылки для преодоления противопоставления государства и общества*¹⁰.

В предмете конституционного права **по степени определенности** выделяются две основные группы общественных отношений:

1) *общие*, в которых выражаются основные устои, основы общественного и государственного строя государства;

2) *более конкретные*, в которых:

- реализуются конституционные права и свободы граждан;
- осуществляются государственное устройство, формирование и построение органов государственной власти, их компетенция, полномочия главы государства, парламента, депутатов, высших должностных лиц органов государственной власти, организация местного самоуправления;
- осуществляется воздействие на экономические и социальные отношения.

Важной задачей является определение объема предмета конституционного права, границ его содержания. Какие отношения могут входить в предмет конституционного права, а какие нет? Насколько общими или конкретными могут быть такие отношения? Эти вопросы связаны с рядом объективных и субъективных факторов: историческими традициями; уровнем экономического развития; политико-правовым сознанием правящей элиты; правовой культурой общества; конкретными потребностями и интересами государства и общества и т. д. Но в любом случае основным критерием включения того или иного общественного отношения в предмет конституционного права является степень их значимости для общества и государства в данный исторический момент.

*Пример. В ст. 3 Конституции Греции закрепляется, что отношения церкви и государства строятся на том, что господствующей в Греции религией является религия Восточно-православной Церкви Христовой*¹¹. В ст. 14 Конституции РФ провозглашается, что Российское государство является светским, отношения государства и церкви основаны на принципе отделения религиозных объединений от государства.

В Швейцарии в предмет конституционного права включают отношения между федерацией и кантонами, связанные с развитием спорта, кино, рационального использования и защиты вод, лесов, рыболовства и охоты. Так, согласно ч. 1 ст. 71 Конституции Швейцарской конфедерации, Союз может поощрять швейцарское кинематографическое производство и кинематографическую культуру.

Расширение предмета конституционного регулирования является объективной реальностью для всех постиндустриальных стран. Современный предмет конституционного права вышел далеко за пределы организации и функционирования основных институтов публичной власти.

Конституции развитых демократических стран воздействуют на общественные отношения с позиции выстраивания определенного уровня социальной справедливости, балансов социальных сил. Конституционное регулирование расширило свое влияние в сфере духовно-нравственных отношений¹².

Поправки к Конституции РФ 2020 г. внесли значительный объем норм, направленных на расширение регулирования духовных, нравственных, экономических отношений.

¹⁰ См.: Эбзеев Б. С. Предмет конституционного права: историчность содержания и тенденции развития // Государство и право. 2019. № 7. С. 5–8.

¹¹ См.: Конституция Греции // Конституции государств Европы: в 2 т. М.: Норма, 2001. Т. 1. С. 646.

¹² См.: Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: 1998. С. 25.

К ним прежде всего следует отнести: признание правопреемства в развитии Российского государства, объединенного тысячелетней историей, памятью предков, передавших идеалы и веру в Бога (ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ); обеспечение защиты исторической правды (ч. 3 ст. 67.1 Конституции РФ); закрепление в качестве важнейшего приоритета государственной политики детей, воспитания в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, обеспечение семейного воспитания (ч. 4 ст. 67.1 Конституции РФ); закрепление русского языка как языка государствообразующего народа (ч. 1 ст. 68 Конституции РФ); закрепление культуры в Российской Федерации как уникального наследия ее многонационального народа (ч. 4 ст. 68 Конституции РФ); закрепление поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, в осуществлении и защите их прав и интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности (ч. 3 ст. 69 Конституции РФ); защита института брака как союза мужчины и женщины (п. ж (1) ч. 1 ст. 72 Конституции РФ); создание условий для устойчивого экономического роста страны, для взаимного доверия государства и общества, обеспечение сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности (ст. 75.1 Конституции РФ).

Конституционное воздействие на более широкий круг неполитических отношений является объективным фактором государственного и общественного развития. Тем самым ряд общественных отношений признаются особо значимыми для решения задач государства, в т. ч. для защиты национальной конституционной идентичности, для уточнения мировоззренческих ориентиров в деятельности государства по отношению к обществу и личности.

Пример. В Конституции Польши закрепляется ряд понятий, отражающих конституционное воздействие на ряд важных духовно-нравственных отношений в польском обществе, например веру в Бога, христианское наследие нации (преамбула), национальное наследие (ст. 5 Конституции Республики Польша), самобытность польской нации (ст. 6 Конституции Республики Польша).

Расширение и усложнение конституционно-правового регулирования не означает эскалацию конституционного права на всю совокупность общественных отношений, хотя может возникать проблема «размывания» или чрезмерности конституционного воздействия, когда, например, законодатель посредством конституционного регулирования будет стремиться повысить дисциплину в политических партиях или укрепить ответственность в договорных отношениях и т. д.

Точка зрения

Предмет конституционного права – наиболее значимые отношения, составляющие модель данного общества, где государственная власть стоит на страже определенного равновесия демократических ценностей общества, государства и личности. И когда государство чрезмерно расширяет предмет конституционного регулирования, оно может нарушить установленный баланс¹³.

Предмет конституционного регулирования отличается от предметов других отраслей права тем, что важнейшим элементом этих отношений все же является политическая (государственная) власть. И по своей природе эти отношения относятся к политическим, облеченным в правовую форму. Власть народа, свобода и статус человека так или иначе реализуются через участие в политической власти, в контроле за ней.

Вместе с тем содержание предмета конституционного регулирования нельзя сводить только к проблемам и вопросам устройства и функционирования государственной власти и тем более отождествлять с отношениями в сфере осуществления полномочий исполнительной властью, которые составляют предмет административного права. Конституционное право

¹³ См.: Шайо А. Самоограничение власти: краткий курс конституционализма. М.: 2001. С. 45–46.

создает базовые модели отношений общества и государства, государства и личности, с тем чтобы обеспечить их полноправное участие в развитии страны, их взаимную меру свободы и ответственности. В предмет конституционного права входят отношения, связанные с устройством и ограничением государства и в то же время с созиданием устоев общества и свободой личности, где общество и личность также имеют ограничения, границы ответственности друг перед другом и государством.

Государство в этих отношениях является важнейшим участником и одновременно инструментом обеспечения правового статуса общества и личности.

Поэтому основным назначением предмета конституционного регулирования является то, что в него входят отношения по обеспечению равновесия (баланса) во взаимодействии общества, государства и личности с использованием политической власти как важнейшего средства и гарантии этих отношений.

Метод правового регулирования является вторым критерием выделения отрасли права, в т. ч. конституционного, в системе права.

Метод правового регулирования – совокупность приемов и способов упорядочения общественных отношений.

Если предмет правового регулирования отвечает на вопрос, какие отношения подвергаются воздействию, то метод правового регулирования определяет, как осуществляется это воздействие. Конституционное право регулирует фундаментальные отношения между государством и личностью, обществом и государством. Помимо этого, в предмет конституционного права входят отношения по организации и деятельности политической власти, непосредственному участию граждан в политическом процессе и т. д. Конституционному воздействию подвергаются сложные многоплановые (политические, экономические, социальные, духовно-нравственные), разноуровневые (общие и конкретные) отношения с очень разными субъектами и объектами. Поэтому в конституционном праве используются различные средства и приемы правового воздействия.

В отличие от других отраслей права, в конституционном праве сложно выделить единственный или главный метод (способ) правового воздействия.

Отношения в сфере гражданского права предполагают равенство участников в экономическом обороте. Поэтому одной из характерных черт метода гражданского права является равенство сторон регулируемого отношения. Эта черта наиболее полно проявляется в правовом способе установления дозволения. В административном праве, где отношения основаны на властном соподчинении сторон, основным методом (способом) правового воздействия выступает властное предписание. В отношениях в сфере уголовного права приоритетным является метод правового запрета.

Метод властных предписаний. Данный метод наиболее ярко выражен в конституционном праве. Основные характеристики государственной власти, устройство государства, полномочия его органов требуют жесткого правового определения в форме императивных предписаний.

Например: «Суверенитет государства распространяется на всю его территорию» (ч. 1 ст. 4 Конституции РФ); «Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией республики» (ч. 1 ст. 66 Конституции РФ); «Российская Федерация признает исторически сложившееся государственное единство» (ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ); «Президент Республики является главой вооруженных сил» (ст. 15 Конституции Французской Республики); «Управляет государством Правительство. Оно ответственно перед Риксдагом» (параграф 6 гл. 1 Конституции Швеции).

Поэтому в науке конституционного права существует мнение, что метод властных императивных предписаний является доминирующим среди иных методов конституционного права.

Точка зрения

В целом конституционно-правовое регулирование общественных отношений основывается на властно-императивных началах. В регулируемых конституционным правом отношениях по большей части проявляется подчинение воли управляемых единой управляющей воле, выразителем которой является субъект государственной власти, наделенный властными полномочиями¹⁴.

Метод правового запрета. Этот метод также широко применяется в конституционном праве. Например: «Не допускается монополистическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию» (ч. 2 ст. 34 Конституции РФ); «Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков» (ч. 3 ст. 81 Конституции РФ); «Руководителю федерального государственного органа запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации» (ч. 5 ст. 78 Конституции РФ); «Никакое лицо или орган не могут осуществлять какие-либо государственные функции, которые не предусмотрены Конституцией» (ст. 6 Конституции Турецкой Республики); «Никто не может быть лишен гражданства против его воли (ч. 2 ст. 12 Конституции Чешской Республики).

Метод дозволения (диспозитивного регулирования). Он выражается в таком правовом воздействии, которое предполагает выбор субъектами права одного из вариантов дозволенного поведения. Значительная часть норм гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» сформулированы с использованием данного метода воздействия.

Например: «Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию» (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ); «Каждый имеет право на объединение» (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ).

Реализация важнейших конституционных принципов политического, идеологического, экономического плюрализма значительно увеличили потенциал данного метода.

Пример. Согласно Федеральному закону от 11. 07. 2001 г. № 95ФЗ «О политических партиях», политическая партия вправе свободно выбирать различные формы и методы участия в политической жизни, способы ведения избирательной агитации; предприниматели вправе выбирать различные организационно-правовые формы своей деятельности.

Существует также мнение, что характерным правовым методом конституционного права является **метод общих предписаний**¹⁵. В нормах конституционного права устанавливаются общие правовые конструкции, и только в других отраслях права они находят свое конкретное осуществление. В такой интерпретации метод общих предписаний предполагает определенную несамостоятельность реализации нормативного содержания ряда конституционных норм, например таких, как нормы-принципы («Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» (ст. 10 Конституции РФ); «Верховная власть Федерации делится на законодательную, исполнительную и судебную» (ч. 1 ст. 49 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов).

Однако, согласно современной доктрине конституционного воздействия, все нормы конституции имеют прямое действие (например, ч. 1 ст. 15 Конституции РФ), обладают признаками нормативности, в т. ч. и нормы общего характера. При их применении в конкретных случаях всегда вычленяется необходимый элемент предписания, запрета или дозволения. Например, действие общей нормы о разделении властей в российском конституционном зако-

¹⁴ См.: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: 2001. С. 41–42.

¹⁵ Подробнее см.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М.: Юристъ, 2014. Т. 1. С. 69.

нодательстве обуславливает установление запрета на совмещение депутатского мандата и должности в органах исполнительной государственной власти.

Точка зрения

*С. А. Авакьян выделяет еще ряд методов конституционного права, например **метод установления статусов** (в этой отрасли преимущественно закрепляются статусы публично-властных органов), **метод единства материального и процессуального начал***¹⁶.

В качестве особого метода конституционно-правового воздействия можно выделить *метод ценностных ориентаций (следования)*. В конституционном праве много норм общего характера – нормы-принципы, нормы – исторические справки, нормы-установки и др., в которых находят отражение философско-правовые и нравственные ценности. Их реализация предполагает определенный выход за рамки традиционных приемов нормативного воздействия.

Так, в Конституции РФ закрепляются такие принципы и ценности, как: принцип демократии; высшая ценность человека, его прав и свобод; принцип разделения властей, принцип федерализма, свобода и достоинство личности; достойный уровень жизни человека; социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность и т. д.

В конституционных нормах также закрепляется иерархия базовых ценностей: нормы гл. 1 и гл. 2 Конституции РФ составляют основание ценностной пирамиды, причем гл. 1 – ее центральную часть. Эта система ценностных ориентиров интегрирует все конституционно-правовое воздействие, связывает единой логической конструкцией всю правовую систему государства¹⁷.

Метод ценностных ориентаций (следования) предполагает больший набор возможностей для правового воздействия на объемные и многоплановые конституционно-правовые отношения, особенно в сфере социально-экономических и духовно-нравственных отношений.

Таким образом, метод конституционного права включает в себя три основных традиционных метода правового регулирования. Наряду с традиционными методами развивается относительно самостоятельный прием (метод) ценностных ориентаций, который определяет уникальность современного конституционно-правового воздействия. Современная специфика метода конституционного регулирования характеризуется универсальностью и интегративностью правовых приемов в процессе конституционно-правового воздействия.

Структура отрасли конституционного права: институты и подотрасли. Конституционное право как отрасль права характеризуется единством целей, задач и принципов конституционно-правового регулирования, однородностью регулируемых отношений. Вместе с тем отрасль конституционного права имеет свою сложную структуру. Это объясняется потребностью в наиболее эффективном правовом урегулировании различных групп общественных отношений, входящих в общий предмет конституционного права. В частности, одни правовые средства необходимы для регулирования процедуры выборов, проведения референдума и совсем другие – для защиты целостности территории государства.

Структура, логическое построение отрасли права – процесс в большей мере объективный. Он зависит от реальных политических, экономических, духовных факторов развития общества.

Пример. Конституции постсоветских государств (Армении, Казахстана, Латвии, Литвы, России и др.) закрепили появление нового ведущего института государственной власти в стране – парламента – и повышение роли законодательного процесса. Это обусловило развитие и обособление в структуре конституционного права группы норм, регулирующих статус парламента и законодательные процедуры.

¹⁶ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М.: Юристъ, 2014. Т. 1. С. 71–73.

¹⁷ См.: Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М.: 2010. С. 80–81.

Структура отрасли конституционного права состоит из подотраслей и институтов.

Институт отрасли конституционного права – группа норм, регулирующих определенный вид общественных отношений в рамках предмета регулирования отрасли права.

Обособление правового института предопределяется объемом правовых норм, входящих в данную совокупность, и особенностями предмета правового регулирования¹⁸.

Границы и содержание понятия правового института достаточно динамичны. С расширением и усложнением объема норм, регулирующих отдельные группы отношений предмета конституционного права, в науке увеличивается число конституционно-правовых институтов.

К числу конституционно-правовых институтов относят: основы конституционного строя; гражданство; основы правового статуса человека и гражданина; федеративное устройство; избирательное право; систему государственной власти; систему местного самоуправления¹⁹. Также могут выделяться институт главы государства, институт конституционного судопроизводства и т. д.

Каждый такой институт логически связан с другими институтами отрасли права.

Пример. Институт гражданства регулирует отношения лица с государством по поводу установления между ними устойчивой правовой связи. Нормы этого института решают особые задачи по приобретению и утрате гражданства. В то же время институт гражданства является правовым основанием приобретения основных прав и свобод гражданина России.

Отдельные институты развиваются, и, следовательно, расширяется и усложняется их регулятивное воздействие на общественные отношения. В связи с этим некоторые из них приобретают характеристики подотрасли конституционного права.

Подотрасль конституционного права – группа норм права, которые регулируют большую однородную часть общественных отношений, составляющих предмет конституционного права.

Пример. Институт избирательного права можно рассматривать в качестве подотрасли конституционного права, т. к. повысилась значимость избирательного права как важнейшего инструмента демократии в современных государствах и небывалое развитие получили нормы избирательного права и по объему, и по сложности регулирования.

К подотрасли конституционного права можно отнести нормы, регулирующие статус и порядок деятельности представительных (законодательных) органов государственной власти (парламентское право).

Точка зрения

Выделяется парламентское право как система юридических норм, регулирующих процесс парламентской деятельности и связанные с ним организационные процессы²⁰.

Процесс обособления, формирования конституционно-правовых институтов и подотраслей отражает некую объективную политико-правовую реальность, связанную с возрастанием роли тех или иных видов общественных отношений, потребностью в их адекватном конституционно-правовом урегулировании, в т. ч. выделением характерных приемов, способов регулятивного воздействия. Специализация правового регулирования в рамках отдельных подотраслей и институтов конституционного права является существенной чертой современного конституционного права России²¹.

Следует различать наличие конституционных институтов и конституционно-правовых институтов. Первые представляют собой совокупность норм, закрепленных в Конституции РФ.

¹⁸ См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 55–56.

¹⁹ См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 57.

²⁰ Парламентское право России: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Издание Государственной Думы, 2013. С. 7–8.

²¹ См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ю. А. Тихомирова. М.: 2010. С. 124.

Их воздействие ограничено рамками конституционных предписаний. Институты, включающие нормы Конституции РФ, нормы федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующие часть отношений, относящихся к предмету конституционного права, следует относить к конституционно-правовым институтам.

Таким образом, конституционное право состоит из взаимосвязанных структурных частей – институтов и подотраслей, в которых отражается определенная специфика правового воздействия на отдельные группы общественных отношений. К основным институтам конституционного права обычно относят: основы конституционного строя; гражданство; основы правового статуса человека и гражданина; федеративное устройство; избирательное право, систему государственной власти; местное самоуправление. Этот перечень можно дополнить и более конкретными институтами конституционного права, такими как формы непосредственной демократии, институт президента, институт общественных объединений. К структуре конституционного права (для полноты ее характеристики) относятся и подотрасли, такие как избирательное право, «парламентское» право.

Вопрос о наименовании отрасли конституционного права. Есть ли проблема?

Вопрос о наименовании отрасли права до сих пор является спорным и немаловажным в характеристике предмета конституционно-правового регулирования.

В истории правовой мысли в России в названии данной отрасли доминировало понятие «государственное право». Так было во времена монархии и советской власти. Вопросы учреждения и организации государственной власти всегда и везде были главным назначением государственного (конституционного) права. В советское время с середины 1960-х гг. была развернута широкая научная дискуссия о том, как должна называться отрасль: государственное или конституционное право. Между учеными был достигнут компромисс, который выразился в том, что отрасль во многих юридических вузах стали именовать «государственное (конституционное) право», а споры о названии были признаны формальными.

Вместе с тем с принятием Конституции РФ 1993 г. в научной доктрине стал преобладать подход, согласно которому название «конституционное право» подчеркивает иной мировоззренческий смысл этой отрасли. Можно выделить несколько научных позиций по этому вопросу.

Первая состоит в том, что конституционное право воздействует на все устройство государства и общества, где государство обеспечивает потребности развития общества и права личности на основе верховенства конституции, ограничения чрезмерной роли публичной власти и подконтрольности ее народу, т. е. в конституционном праве в соотношении с государственным на первое место ставится идея ограничения государства правом. Также в названии «конституционное право» подчеркивается качество взаимоотношений общества и государства в рамках демократической конституции, где их отношения строятся на равных началах.

В государственном праве основной акцент делается на организацию и функционирование всей системы государственной власти.

Точка зрения

По мнению Б. С. Эбзеева, «если понятие “государственное право” изначально было равнозначно праву, которое исходило от государства, позднее отражало главное в предмете отрасли – организацию государства и его взаимоотношения с субъектами, находящимися под его властью, и статус последних, сегодня наименование данной отрасли права – конституционное право – является отражением сущности конституционного регулирования и ее предметной характеристики. Современное конституционное право – качественно новая стадия развития государственного права»²².

²² См.: Эбзеев Б. С. Предмет конституционного права: историчность содержания и тенденции развития // Государство

Вторая позиция сводится к тому, что к конституционному праву следует относить только нормы Конституции РФ, конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Точка зрения

Государственное право как отрасль права, как считал Н. В. Витрук, регулирует устройство и функционирование государственной власти, а конституционное право представляет собой только совокупность норм, содержащихся в Конституции РФ. Конституция РФ как Основной закон имеет свою логику правового регулирования и применения. Поэтому значимость специфики конституционного воздействия на общественные отношения можно оценить и правильно истолковать только в случае выделения конституционных норм в отдельную отрасль права²³.

Третья позиция заключается в том, что государственное право следует выделить в качестве комплексной составной части конституционного права, а не в качестве отдельной отрасли права.

Точка зрения

Значительная часть предмета конституционного права посвящена месту и роли государственной власти в обществе, системе и принципам функционирования органов государственной власти. Сегодня государство представляет собой самый эффективный инструмент решения общенациональных задач. Деятельность государства является сложнейшим политико-правовым и организационным механизмом, который требует учета закономерностей и особенностей его функционирования. Вместе с тем нельзя отрывать государственное право от конституционного права, в котором заложены изначальные рамки существования государственной власти в стране²⁴.

Следует также учитывать, что одно и то же название отрасли права в каждой стране соответствует определенной локальной специфике, имеет свое содержательное наполнение. Так, во Франции конституционное право изучают не только как отрасль права как таковую, но принимают во внимание политические институты, практику реализации конституционных конструкций.

В современных зарубежных странах зачастую рассматривают конституционное право в тесной взаимосвязи с практикой применения конституционного законодательства, т. е. во взаимосвязи с политическими институтами, с политологией и социологией²⁵. Под государственным правом понимают государственный строй, систему органов власти и т. д. На сегодняшний день «конституционное право» является устойчивым наименованием. Спорность оценки наименования данной отрасли следует отнести к научным поискам уточнения содержания предмета конституционного (государственного) права.

В науке конституционного права используется и термин «государствоведение». В основном он используется, когда речь идет об изучении развития государства и его институтов, взаимоотношений государства с другими общественными явлениями²⁶.

Конституционное законодательство и отрасль конституционного права. Конституционное право как *отрасль права* представляет собой систему норм, регулирующих общественные отношения, относящиеся к предмету данной отрасли. Это совокупность норм, которые закрепляются в различных формах права: конституциях, законах, нормативных правовых

и право. 2019. № 7. С. 48.

²³ См.: Витрук Н. В. Верность Конституции. М.: 2008. С. 58–60.

²⁴ См.: Конституционное право России: учебник / под ред. А. Н. Кокотова, М. И. Кукушкина. М.: 2004. С. 24.

²⁵ Например, см.: Жакке Ж. П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие. М.: Юристъ. 2002. С. 27.

²⁶ См.: Чиркин В. Е. Государствоведение: учебник. М.: Юристъ. 1999. С. 12.

актах глав государств, правительств, органов государственной власти субъектов Российской Федерации), органов местного самоуправления и т. д.

Конституционное законодательство является совокупностью только законодательных актов государства, регулирующих отношения, входящие в предмет конституционного права. Такое выделение необходимо для того, чтобы лучше оценить, представить для толкования и применения сложную двухуровневую систему конституционного законодательства, которая представлена федеральным и региональным массивами законодательных актов в сфере конституционного права. Эта система составляет основу всей отрасли конституционного права, но при этом имеет свою логику и характерные черты развития.

1.2. Конституционно-правовые нормы: виды, особенности содержания и структуры

Конституционно-правовые нормы – общеобязательные правила поведения, установленные или санкционированные государством, обеспеченные его принудительной силой и регулирующие общественные отношения, относящиеся к предмету конституционного права.

Конституционно-правовые нормы так же, как и нормы других отраслей права, характеризуются общеобязательностью, формальной определенностью, распространением на неопределенный круг лиц, нормативностью. Вместе с тем конституционно-правовые нормы имеют характерные особенности, отличающие их от иных норм права:

1) конституционно-правовые нормы регулируют особый круг общественных отношений, связанных с установлением основ государственного и общественного строя, основ правового положения человека в обществе, правовых основ деятельности гражданского общества;

2) только они регулируют отношения по осуществлению власти народа, по принадлежности и организации политической (прежде всего государственной) власти в обществе, по обеспечению суверенитета государства и верховенства права;

3) только через них учреждаются и наделяются властными полномочиями основные институты публичной власти, осуществляется механизм политической власти;

4) им присуща особая социально-политическая значимость и, как следствие, повышенная правовая охрана и защита;

5) они выступают правовыми стандартами для норм других отраслей права;

6) к числу особенностей относят структурное построение этих норм.

Традиционно норму права представляют состоящей из трех логических частей: *гипотезы* (условия, при котором применяется данная норма), *диспозиции* (самого правила поведения) и *санкции* (указания на негативное последствие неисполнения обязанности). **В структуре норм конституционного права внешне часто отсутствует такой элемент, как санкция.** Данный момент рассматривается как особенность этих норм.

На самом деле нельзя однозначно подходить к этому вопросу. Во-первых, многие нормы конституционного права содержат санкции (например, в избирательном законодательстве несоблюдение правил сбора подписей избирателей влечет за собой отказ в регистрации кандидата в депутаты или списка депутатов политической партии). Во-вторых, в нормах других отраслей права также не всегда можно выделить в качестве основного элемента санкцию (например, в нормах трудового, семейного права). Формальное отсутствие санкции в норме, закрепленной в конкретной статье, не означает ущербность нормы права как самостоятельного регулятора. Если более широко понимать логику построения конкретной нормы права, то она, как бы законодатель ни построил ее логическое содержание, является общеобязательным правилом поведения, которое обеспечивается всей системой права через санкции в иных нормах данной отрасли или нормах других отраслей права. Поэтому внешнее отсутствие санкции в ряде норм конституционного права является лишь одной из формальных особенностей построения данных норм.

Точка зрения

По мнению В. О. Лучина, внешнее отсутствие санкции в конкретной норме не отвергает возможности государственного принуждения в случае ее нарушения ²⁷.

²⁷ См.: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М.: 2002. С. 30–31.

7) многие из них имеют общий характер правового воздействия. Это предполагает различие в оценке правового содержания этих норм, которое отражается в *проблеме нормативности конституционно-правовых норм*.

В советское время было распространено мнение, что конституционно-правовые нормы общего характера не обладают качеством нормативности. Это качество выражается в построении общеобязательной модели конкретного поведения людей, конкретной правовой связи, выраженной в правах и обязанностях субъектов права. Если же не устанавливается конкретная модель поведения, правомочия участников этих отношений, то у этих норм нет нормативности, следовательно, нет самостоятельности в их осуществлении (т. е. они могут осуществляться только через конкретные нормы иных отраслей права).

На самом деле даже общие конституционные нормы, и особенно те, в которых закрепляются важнейшие принципы построения политической и экономической системы, такие как принцип разделения властей (ст. 10), принцип политического многообразия (ст. 13), принципы рыночной экономики (ст. 8), имеют необходимый нормативный потенциал.

Точка зрения

Хотя предписание государства, например, в политических и правовых принципах общественного строя не выражено в виде правила с четким указанием на права и обязанности субъектов, это указание все же имеется в общей форме, следовательно, налицо правовая норма, оказывающая определенное регулирующее воздействие на поведение людей ²⁸.

После принятия Конституции РФ 1993 г. этот вопрос принципиально был решен. Так, в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ закрепляется прямое действие Конституции РФ, т. е. все конституционные нормы имеют нормативную природу и действуют непосредственно на всей территории страны. Еще ранее (январь 1993 г.) решение по этому вопросу принял Конституционный Суд РФ, подтвердив полновесное нормативное содержание всех конституционных норм общего характера.

Из судебной практики

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27.01.1993 № 1-П указал, что «Принципы справедливости, юридического равенства, гарантированности государством прав и свобод человека и гражданина, закрепленные в Конституции РФ, обладают высшей степенью нормативной обобщенности, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений. Общеобязательность таких принципов состоит как в приоритетности перед иными правовыми установлениями, так и в распространении их действия на все субъекты права».

8) многие конституционные нормы обладают большим мировоззренческим содержанием, которое предполагает сложный механизм его выявления (толкования) с учетом использования философско-правового, философско-нравственного, духовно-культурного и иных аспектов такого анализа.

Пример. Согласно ч. 3 ст. 67.1 Конституции РФ Российская Федерация обеспечивает защиту исторической правды. Умаление подвига народа при защите Отечества не допускается.

Согласно ст. 1 Конституции Республика Польша «Республика Польша есть общее благо всех граждан».

Приведенные нормы показывают необходимость сложного доктринального погружения, анализа данных установок на предмет перевода их в конкретное правовое содержание.

²⁸ Основин В. С. Нормы советского государственного права. М.: 1963. С. 13–14; Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. М.: 1997. С. 8–14.

Виды норм конституционного права. Нормы конституционного права подразделяются на виды в зависимости от основания классификации. Каждая группа норм имеет свои особенности воздействия на общественные отношения. Поэтому для выявления регулятивных возможностей тех или иных норм в научной литературе выделяют по ряду критериев отдельные виды норм.

Традиционно используются несколько оснований для классификации норм конституционного права. Нормы конституционного права можно классифицировать:

- 1) по объекту конституционно-правового регулирования;
- 2) по степени определенности и роли в механизме правового регулирования;
- 3) по характеру основного назначения содержащихся предписаний;
- 4) по характеру обязательности содержащихся предписаний;
- 5) по территории действия;
- 6) по действию во времени.

По объекту правового регулирования выделяются следующие группы норм, регулирующие:

- основы конституционного строя;
- основы правового статуса личности; правовую связь лица с государством (гражданство);
- государственно-территориальное (в т. ч. федеративное) устройство;
- порядок образования, статусы и деятельность органов государственной власти;
- основы местного самоуправления.

По степени определенности и характеру регулятивного воздействия и роли в механизме правового регулирования различаются нормы:

- общего характера (иначе их можно назвать *нормы-установки*);
- конкретного характера (иначе их можно назвать *нормы-рамки*).

К *нормам-установкам* относятся: нормы-цели, нормы-определения, нормы-задачи, нормы-принципы, нормы – исторические справки.

Пример. В Конституции РФ в преамбуле закреплены нормы – исторические справки (многонациональный народ, соединенный общей судьбой на своей земле) (преамбула); «Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога...» (ч. 2 ст. 67.1); и нормы-задачи (возродить суверенную государственность России и утвердить незыблемость ее демократической основы; обеспечить благополучие и процветание России) (преамбула); «в Российской Федерации создаются условия для повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества...» (ст. 75.1); в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ – норма-определение (Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления); в ст. 10 Конституции РФ – норма-принцип (государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть (ст. 10).

Или, например, в преамбуле Конституции Французской Республики также закреплены нормы – исторические справки (французский народ провозглашает приверженность принципам национального суверенитета, как они были определены в Декларации 1789 г.); в ст. 1 норма-определение (Франция является неделимой, светской, социальной, демократической Республикой); в ст. 4 норма-принцип (политические партии и группировки создаются и осуществляют свою деятельность свободно).

В *нормах-рамках* выражается определенное правило поведения, выделены субъекты и их полномочия, они более конкретны в регулятивном воздействии.

Пример. Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, кандидатура которого утверждена Государственной Думой по представлению Президента РФ (п. «а» ст. 83 Конституции РФ); Президент Республики Казахстан с согласия Мажлиса Парламента

назначает на должность Премьер-Министра Республики (ст. 44 Конституции Республики Казахстан).

По характеру основного назначения своих предписаний нормы конституционного права делятся на:

1) *управомочивающие* — нормы, предусматривающие возможность определенного поведения;

Пример. Решения и действия органов государственной власти, должностных лиц могут быть обжалованы в суде (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ); депутат или сенатор имеет право отказаться свидетельствовать о фактах, которые ему стали известны в связи с осуществлением функций депутата или сенатора (ст. 28 Конституции Чешской Республики).

2) *обязывающие* — регламентирующие вариант необходимого поведения;

Пример. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ч. 2 ст. 131 Конституции РФ); Президент Республики Хорватия назначает референдум в соответствии с Конституцией (ст. 98 Конституции Республики Хорватия).

3) *запрещающие* — те, в которых устанавливается запрет на совершение определенных действий.

Пример. Одно и то же лицо не может одновременно являться сенатором Российской Федерации и депутатом Государственной Думы (ч. 2 ст. 97 Конституции РФ).

По характеру обязательности предписаний нормы конституционного права подразделяются на:

1) *императивные* — нормы, содержащие строго определенные правила поведения, не допускающие каких-либо отступлений от сформулированного правила;

Пример. «По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ» (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ).

«Проект закона, одобренный палатой депутатов, безотлагательно передается в Сенат» (ст. 45 Конституции Чешской Республики).

2) *диспозитивные* — предусматривающие возможность выбора определенного варианта поведения;

Пример. «Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников» (ч. 1 ст. 51 Конституции РФ).

«Каждый имеет право на свободу совести, вероисповедания и религиозных убеждений» (ч. 1 ст. 24 Конституции Турецкой Республики).

3) *альтернативные и поощрительные нормы*. Альтернативные нормы допускают различные варианты поведения в зависимости от конкретных условий. Поощрительные нормы закрепляют определенную мотивацию деятельности государственных органов, граждан и общественных организаций.

Пример. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ).

«Поощряется создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность» (ч. 3 ст. 39 Конституции РФ).

«Государство обеспечивает стипендии и другие средства помощи, чтобы позволить студентам, испытывающим финансовые затруднения, продолжить образование» (ч. 6 ст. 42 Конституции Турецкой Республики).

По территории действия нормы конституционного права подразделяются на действующие:

- на всей территории государства;

- на территории субъекта (или административно-территориальной единицы) государства;
- на территории местного самоуправления.

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

С учетом специфики и значимости выполняемой роли в механизме конституционно-правового регулирования отдельно следует выделить группы *материальных и процессуальных норм конституционного права*.

Материальные нормы содержат правила поведения, выражают содержание деятельности государственных органов, других субъектов, определяя их правовое положение, компетенцию.

Процессуальные нормы устанавливают способы и формы надлежащего осуществления этой деятельности путем установления конкретных организационно-правовых форм реализации правил поведения. Процессуальные нормы указывают, в каком порядке следует реализовывать материальные нормы.

Большое значение имеют процессуальные нормы в избирательном законодательстве, в правовом обеспечении парламентской деятельности, в законодательном процессе, в осуществлении конституционного правосудия.

Пример. В Регламенте Совета Федерации гл. 20 посвящена порядку утверждения Советом Федерации указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения (ст. 153–158), в которой предусмотрены процедуры рассмотрения и принятия решения по этому вопросу.

1.3. Конституционно-правовые отношения

Конституционно-правовые отношения – общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права. Эти отношения, как и другие правоотношения, являются лишь отражением реальных общественных отношений, облекающих в правовую связь взаимоотношения их участников.

Конституционно-правовые отношения представляют собой специальную правовую форму взаимодействия участников этих отношений с целью реализации установленных прав и достижения конституционных интересов. Для каждой отрасли права имеются свои особенности в установлении и регулировании моделей общественных отношений.

Особенности конституционно-правовых отношений:

1) имеют особую социально-политическую и духовно-нравственную значимость для всего общества (в них происходит реализация идеалов и защита ценностей учрежденных моделей государственного и общественного строя, суверенитета народа и свободы личности);

Точка зрения

*Отличительной чертой конституционно-правовых отношений, по мнению В. О. Лучина, является их высокий политический потенциал. В политических отношениях отражаются пути и направления развития общества и государства, участия в делах государства, формы и методы государственной деятельности и взаимосвязи государства с обществом. Это особая, взятая в единстве наиболее обобщенных и социально значимых характеристик юридическая форма политических отношений*²⁹;

2) охватывают практически все сферы жизнедеятельности общества: политическую, экономическую, социальную, нравственную, духовную, правовую, организационную. Конституционно-правовые отношения реализуются не только по поводу обладания политической властью, но и по поводу установления и защиты эффективного экономического строя, справедливого распределения национальных богатств, высоких стандартов духовной и нравственной жизни;

3) содержат особый круг участников конституционно-правовых отношений. Конституционное законодательство государств к ним относит: народ, нации, народности, население муниципальных образований, государство в целом, субъекты (и административные единицы) государства, органы государственной и муниципальной власти, депутатов, избирателей, граждан, политические партии, общественные организации и т. д. В российском конституционном законодательстве можно выделить три основные группы субъектов:

- социальные общности и образования:
 - i) многонациональный народ;
 - ii) народы, проживающие на соответствующей территории;
 - iii) национальные меньшинства;
 - iv) малочисленные этнические общности;
 - v) население муниципальных образований;
 - vi) гражданское общество;
 - vii) Российская Федерация как государство;
 - viii) субъекты РФ;
 - ix) муниципальные образования;
 - x) общественные объединения граждан, в т. ч. политические партии;
- отдельные институты власти:
 - i) Президент РФ;

²⁹ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. С. 114–115.

- ii) Федеральное Собрание;
- iii) Правительство РФ;
- iv) иные федеральные органы государственной власти;
- v) органы государственной власти субъектов РФ;
- vi) депутаты представительных органов;
- vii) выборные должностные лица;
- viii) избирательные комиссии;
- ix) органы местного самоуправления;
- физические лица:
- i) избиратели;
- ii) граждане Российской Федерации; группы граждан;
- iii) лица с множественным гражданством;
- iv) иностранные граждане и лица без гражданства.

Пример. В Конституции Мексиканских Соединенных Штатов особо выделяются такие субъекты, как индейские народы и общины (ст. 2), в Конституции Никарагуа признаются такие субъекты, как коренные народы (ст. 5), Центральноамериканская нация (ст. 8), общины Атлантического побережья (ст. 89), Вооруженные силы Никарагуа (ст. 92), национальная полиция (ст. 97).

Ни в одних других правоотношениях нет таких участников, как народ, нация, избиратели, парламент. Многие из перечисленных субъектов являются уникальными потому, что они могут выступать только участниками конституционных отношений, например народ, нация, коренное население, президент, конституционный суд. Так, неповторимость статуса народа как субъекта конституционно-правовых отношений обусловлена тем, что он является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Его власть абсолютна, он может проявлять ее непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ);

4) возникают по поводу особых объектов – это те материальные и нематериальные предметы и явления, по поводу которых субъекты вступают в определенные правовые связи.

К наиболее значимым объектам относятся: основы конституционного строя; человек как высшая ценность, его права и свободы; полновластие народа; суверенитет государства; федерализм; организация органов государственной власти. Уникальным объектом является государственная власть, ее принадлежность, устройство и участие народа в ее осуществлении. Наряду с ней не менее важными объектами являются свобода и достоинство личности, границы (пределы) вмешательства государства в сферу свободы и деятельности гражданского общества; экономическая система, социальная политика. В перечне объектов конституционного права можно также выделить нематериальные и материальные объекты. К нематериальным следует, например, отнести: политическую власть, достоинство личности, достойный уровень жизни, полномочия публичной власти. К материальным, например, относятся: природные ресурсы, избирательный фонд, минимальный размер оплаты труда;

5) занимают особое место в системе правоотношений. Конституционно-правовые отношения играют ведущую, определяющую роль по отношению ко всем иным правоотношениям. Их содержание находит развитие и конкретизацию во всех иных отраслевых правоотношениях.

Конституционно-правовые отношения подразделяются на различные группы:

1) *общие и конкретные.* К общим конституционно-правовым отношениям относят те отношения, в которых осуществляются базовые принципы конституционного строя: демократизм, приоритет прав и свобод человека и гражданина, федерализм, разделение властей и др. Они характеризуются наиболее абстрактной формой взаимодействия своих участников.

Пример. В отношениях по осуществлению принципа идеологического плюрализма (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ) нет определенно установленных участников и конкретных прав и

обязанностей, в них реализуются широкие возможности социальных общностей, граждан и организаций на выбор идеологических ценностей.

В конкретных конституционных правоотношениях отражена определенная модель поведения субъектов, например право жителей села, поселка провести свой сход (собрание);

2) *учредительные, правоустановительные, охранительные* — возникающие в связи с особенностями выполняемых регулятивных функций.

В *учредительных* отношениях осуществляются, как правило, нормы-установки, содержащие характеристики нового строя, базовых принципов государственной власти, важнейших отношений человека с обществом.

Пример. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ); в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12 Конституции РФ).

В *правоустановительных* — модель конкретных взаимосвязей субъектов по поводу осуществления определенных прав и обязанностей.

Пример. Сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ имеют право законодательной инициативы, т. е. вправе подать в Государственную Думу проект федерального закона (ст. 104 Конституции РФ).

Согласно Конституции Финляндии, каждый депутат парламента имеет право свободно высказываться по всем обсуждаемым в нем делам (параграф 31).

Правоохранительным считается такое правоотношение, в котором осуществляется охрана предписания правовой нормы (права потерпевших от преступлений охраняются законом (например, при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ч. 2 ст. 50 Конституции РФ); член финского парламента должен выступать, не оскорбляя других, иначе он может быть удален с заседания (ч. 2 параграфа 31 Конституции Финляндии).

3) *постоянные и временные*;

4) *материальные и процессуальные*.

В *материальных* правоотношениях выражаются существо правовой модели поведения, права и обязанности субъектов конституционного права. Например, статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики (ч. 1 ст. 66 Конституции РФ)

Процессуальные правоотношения имеют производный характер. Они возникают в связи с соблюдением порядка реализации субъективных прав и обязанностей, процедуры разрешения конституционных дел. Например, в ст. 10 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепляется порядок рассмотрения достоверности сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера сенаторов и депутатов.

Конституционно-правовые отношения классифицируются и по иным основаниям:

- по индивидуализации объектов (относительные и абсолютные);
- специфике субъектов;
- юридическим фактам и др.

Конституционно-правовые отношения возникают и прекращаются благодаря юридическим фактам. Юридические факты делятся на события и действия. Действия, в свою очередь, — на юридические акты и юридические поступки. Особой разновидностью юридического факта является правовое состояние (длящийся юридический факт). В конституционном праве правовое состояние встречается часто, например состояние в гражданстве государства.

1.4. Конституционное право в системе права Российской Федерации

Конституционное право является ведущей отраслью, ядром, базой системы права любого современного государства. Это не означает, что конституционное право является специальным кодифицированным актом, в который включены важнейшие элементы других отраслей права. Основополагающая роль конституционного права заключается в том, что оно закрепляет исходные начала общественного и государственного строя, включая принципы системы права, которые выступают необходимыми «стержнями» для всех отраслей права.

Ведущая роль конституционного права в правовой системе Российской Федерации проявляется в том, что оно:

1) устанавливает исходные, императивные положения для всех отраслей права. Например, в Конституции РФ закреплена свобода экономической деятельности, поддержка конкуренции, равная правовая защита различных форм собственности (ст. 8); дано понятие частной собственности и гарантии ее обеспечения (ст. 35). Эти нормы служат основой отрасли гражданского права;

2) создает систему основных критериев и условий создания и функционирования отраслей права (принципы верховенства права и Конституции, систему и иерархию источников права), определяет механизмы создания права в целом (виды и компетенцию органов в сфере правового регулирования, виды нормативных правовых актов);

3) играет системообразующую роль в развитии отраслей российского права. Конституционные нормы выступают в качестве «каркаса» взаимодействия всех отраслевых норм и институтов. Все принципиальные коллизии между отраслями права (налоговым и гражданским, гражданским и трудовым) решаются через призму конституционно-правовых положений как высших правовых ориентиров;

4) регулирует оценку действия (применения) норм каждой отрасли права на предмет ее соответствия конституционным положениям. В форме конституционного правосудия осуществляется специальный контроль за соответствием отраслевого законодательства на предмет соответствия конституционно-правовым требованиям.

Из судебной практики

В Постановлении от 14.03.2002 № 6-П Конституционный Суд РФ подтвердил императивность нормы ч. 2 ст. 22 Конституции РФ о том, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. Требование этой нормы не допускает никаких исключений в уголовном процессе.

1.5. Конституционное право: что изучает (как наука) и чему учит (как учебная дисциплина)

Наука конституционного права изучает развитие норм и правоотношений данной отрасли, практику реализации нормативных предписаний, выявляет закономерности и специфику правового воздействия отрасли конституционного права.

Наука конституционного права имеет свой *предмет исследования*, который включает:

1) все конституционно-правовые институты в их историческом развитии и сравнительно-правовом аспекте;

Пример. Конституционно-правовой институт парламентаризма изучается как совокупность норм действующего законодательства, норм, регулировавших статус Государственной Думы России до революции 1917 г., а также норм, регулирующих парламентскую деятельность в современных зарубежных странах.

2) конституционно-правовые отношения, закономерности их развития, особенности реализации;

3) источники конституционного права, их систему, иерархию, особенности;

4) основные модели взаимоотношений общества и государства, государства и личности; формы осуществления полновластия народа; основы правового статуса личности;

5) публичную власть, систему и организацию, механизмы реализации государственной и муниципальной власти.

Наука конституционного права имеет свою систему, которая в целом соответствует системе конституционного права как отрасли. В качестве самостоятельных частей этой системы выделяются общетеоретические вопросы науки и отрасли конституционного права, а также учение о конституционализме, конституции как высшем нормативном правовом акте государства и общества.

Наука основана на анализе и оценке существующих явлений, фактов и событий. Важнейшее место в научном анализе принадлежит методам исследования. В науке конституционного права используются следующие основные методы:

1) *исторический*. Конституционное регулирование рассматривается в историческом развитии, выявляются преемственность и исторические закономерности и на этой основе определяются тенденции и перспективы действующего законодательства. Этот метод приобретает особую значимость с принятием поправки к Конституции РФ 2020 г., в которой закрепляется признание преемственности в развитии Российского государства (ч. 2 ст. 67.1);

2) *системно-структурный*. Система отрасли права является целостным образованием. Она состоит из взаимосвязанных частей, каждая из которых имеет свою специфику и роль в общей системе. Данный метод позволяет раскрыть специфику и особенности каждого элемента в общей системе отрасли права;

3) *сравнительный*. В нем наиболее полно раскрывается своеобразие существующих правовых институтов через исторический, зарубежный опыт, практику других отраслей права. Данный метод имеет не только теоретическую, но и важнейшую практическую значимость, т. к. российская Конституция закрепила принципы и модели демократического устройства государства и общества, основанные на универсальных доктринах, присущих современным развитым государствам;

4) *социологический*. Конституционное право воздействует на важнейшие отношения между государством, обществом и личностью. Фактическая реакция граждан, институтов гражданского общества на правовую форму политических отношений является основным критерием результативности такого регулирования. Поэтому требуется анализ реального поведения

ния людей, социальных групп в конституционных правоотношениях, практики применения норм конституционного права;

5) *статистический*. Количественные показатели реакции людей на деятельность органов публичной власти дают представление об эффективности конституционно-правового регулирования общественных процессов.

Наука сравнительного конституционного права активно развивается. Она выделялась в качестве самостоятельного направления в рамках науки конституционного права и изучает конституционно-правовые явления и институты в сравнительном плане. *Предметом данной науки* является исследование свойств конституционно-правовых норм, институтов и отношений, тенденций и закономерностей их организации, функционирования и развития, а также путей, форм и механизмов их реализации в жизнедеятельности личности, общества и государства³⁰.

Ряд авторов выделяют в качестве самостоятельного научного направления государствоведение, которое близко к науке конституционного права, но имеет свой предмет изучения. *Предмет государствоведения* – возникновение и тенденции развития государства и его институтов, взаимоотношения государства с другими общественными явлениями в структуре связей: государство – общество – коллектив – человек; организация, функции и методы деятельности государства и его различных органов; роль должностных лиц и государственных служащих; соотношение государства и местного самоуправления.

Государствоведение – система знаний о государственности в ее различных связях. В отличие от конституционного права, которое изучает государство и его институты с позиции права, государствоведение делает акцент на фактической стороне функционирования этих явлений³¹.

Наука конституционного (государственного) права развивалась и развивается благодаря ученым и научным школам. Можно выделить три основных исторических периода ее развития в России: дореволюционный, советский и современный. Каждый из этих исторических периодов в развитии государственности и права имеет свою отличительную мировоззренческую основу. Так, если в дореволюционный период государствоведы в условиях абсолютной монархии использовали философию общедемократического подхода и разрабатывали модели конституционной монархии и демократической республики, то в советский период философия государственного права была основана на марксистско-ленинской доктрине, в которой принципиально отрицались буржуазные теоретические модели и опыт конституционализма, демократии, парламентаризма и свободы личности, доминировала концепция советской демократии и государственности. В современный период вновь произошло принципиальное отрицание мировоззренческих начал советской модели и советской конституционной доктрины. Наука государственного (конституционного) права России вновь вернулась на общедемократические внеклассовые основы. Но вместе с тем преемственность в научных исследованиях не была полностью прервана. Объективные закономерности развития государства, общества и положения личности требуют решения общих задач конституционного воздействия применительно к любому существующему строю. Поэтому накопленные знания предыдущими поколениями ученых-государствоведов создают необходимую теоретическую основу для понимания и решения практических проблем современного конституционного права. Изучая конституционное право России, нельзя не опираться на имена ученых, внесших значительный вклад в его развитие.

Чему учит: конституционное право как учебный курс. Как учебный курс конституционное право представляет знания из области науки конституционного права, которые необ-

³⁰ См.: Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире: Основные тенденции. М.: Норма, 2010. С. 15–17.

³¹ См.: Чиркин В. Е. Государствоведение: учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 12–15.

ходимы для подготовки юристов в области юриспруденции в соответствии с установленными государственными стандартами. Учебный курс способствует формированию основных представлений о фундаментальных ценностях конституционализма, российского и зарубежного государственного и общественного строя, об основных правах и свободах человека и гражданина, о базовых принципах организации системы органов публичной власти, механизмах их деятельности, о правовых принципах, направляющих развитие и применение всех отраслей российского права.

В центре внимания данного курса находятся прежде всего основы государственного и общественного строя, свобода и ответственность личности, организация и деятельность современной российской системы публичной власти. В рамках данного курса изучаются:

- 1) принципы и ценности построения моделей государства и общества;
- 2) базовые принципы взаимоотношений человека и государства;
- 3) идеи конституционализма и основные признаки конституционного государства;
- 4) предназначение и роль конституции в системе права современного государства; место и значение Конституции РФ;
- 5) значение и основное содержание таких конституционных ценностей, как народовластие, демократия, правовое государство, федерализм, права человека и гражданина;
- 6) конституционный статус современного государства; вопросы государственного суверенитета, характерные черты Российского государства;
- 7) государственно-территориальное устройство; федеративное устройство;
- 8) важнейшие принципы построения, формирования и функционирования государственных и муниципальных органов;
- 9) институты и статусы системы органов публичной власти (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, суды, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы муниципальных образований);
- 10) проблемы развития российской государственности.

Задачей учебного курса является не только получение знаний о системе политической власти; принципах отраслевого правового регулирования; взаимоотношений человека, общества и государства, но и формирование правосознания современного юриста, навыков применения конституционного законодательства.

Литература

- 1) *Авакьян С. А.* Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. Т. 1 / С. А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: 2014.
- 2) *Алебастрова И. А.* Доктринальная характеристика предмета конституционного права как фактор укрепления или преодоления отраслевой дисфункции // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 6.
- 3) *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. – М.: Юристъ, 2001.
- 4) *Витрук Н. В.* Верность Конституции: монография / Н. В. Витрук. – М.: 2008.
- 5) *Жакке Ж. П.* Конституционное право и политические институты: учеб. пособие: пер. с фр. / Ж.-П. Жакке. – М.: Юристъ, 2002.
- 6) *Краснов М. А.* Введение в конституционное право с разъяснением сложных вопросов: учеб. пособие. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018.
- 7) *Коркунов Н. М.* Русское государственное право: в 2 т. / Н. М. Коркунов. – СПб., 1909.
- 8) *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М.: 2001.
- 9) *Лепешкин А. И.* Курс советского государственного права / А. И. Лепешкин. – М.: 1961.
- 10) *Основин В. С.* Особенности конституционных норм / В. С. Основин // Советское государство и право. 1979. № 6.

- 11) *Чиркин В. Е.* Государствоведение: учебник. М.: Юрист, 1999.
- 12) *Эбзеев Б. С.* Предмет конституционного права: историчность содержания и тенденции развития // Государство и право. 2019. № 7.

Глава 2. Источники конституционного права Российской Федерации

- 2.1. Понятие источника права: общетеоретические подходы*
- 2.2. Общая характеристика источников конституционного права в зарубежных странах*
- 2.3. Общая характеристика источников конституционного права в Российской Федерации*
- 2.4. Иерархия источников конституционного права*
- 2.5. Соотношение федерального закона и законодательства субъекта РФ*

2.1. Понятие источника права: общетеоретические подходы

Понятие «источник права» имеет различное толкование, как правило – широкое и узкое. Так, по мнению Г. Ф. Шершеневича, в широкое понимание источника права следует включать:

- силы, творящие право;
- материалы, положенные в основу законодательства;
- исторические правовые памятники;
- средства познания действующего права³².

Данное понимание источника права относят к широкому подходу.

В узком, формально-логическом смысле слова **под источником права традиционно понимают** способ закрепления и существования норм права, внешнюю форму выражения государственной воли, в которой правила поведения доводятся до общества, граждан и признаются общеобязательными и обеспеченными принудительной силой государства.

Пример. Известные государствоведы советской школы А. И. Лепешкин и Я. Н. Уманский под источником права в юридическом (узком) смысле понимали правовые формы, способы выражения правовых норм, относящиеся по содержанию регулируемых ими отношений к предмету государственного права³³.

У каждого субъекта публичной власти есть свои способы регулятивного воздействия, существуют и национальные традиции правовых систем в отношении источников права. Поэтому виды источников права в различных государствах отличаются.

К источникам конституционного права следует относить лишь те формы права, которые содержат конституционно-правовые нормы. Например, нормы Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О несостоятельности (банкротстве)» нельзя рассматривать в качестве источника конституционного права, т. к. согласно ст. 1 Закона в нем устанавливаются основания для признания должника несостоятельным (банкротом), регулируется порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства), порядок и условия проведения процедур, применяемых в деле о банкротстве, и иные отношения, возникающие при неспособности должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов.

³² Шершеневич Г. Ф. *Общая теория права*. М.: 1910. Вып. 1. С. 368, 369.

³³ Цит. по: Кутафин О. Е. *Источники конституционного права Российской Федерации*. М.: Юристъ. 2002. С. 15.

2.2. Общая характеристика источников конституционного права в зарубежных странах

Существуют различные классификации источников конституционного права. Например, выделяются разновидности источников конституционного права:

- 1) по форме выражения;
- 2) по уровню правового регулирования.

По форме выражения выделяют:

- 1) нормативные правовые акты;
- 2) конституционные обычаи;
- 3) судебные прецеденты;
- 4) иные формы.

По уровню правового регулирования выделяют:

- 1) акты центральной власти (федеральные);
- 2) акты региональной власти;
- 3) акты местной власти (местного самоуправления).

Основным источником конституционного права зарубежных стран является конституция. В ней учреждается национальная модель конкретного государства и общества, устанавливаются важнейшие институты политической власти, принципы взаимоотношений государства, общества и личности, правовой статус человека и гражданина.

После конституции по степени юридической значимости можно выделить следующие источники.

Законы. Следует иметь в виду, что понятие «закон» в разных странах имеет не тождественное значение. В странах *общего права* (англосаксонской системы права – Великобритания, Канада, Индия) различают закон в узком и широком смысле слова. *Закон в узком смысле* – акт парламента, *в широком смысле* – любая норма писаного и неписаного права, подлежащая судебной защите.

Закон в странах континентальной системы, например в Испании, Италии, ФРГ, Швеции, – акт, принятый исключительно парламентом или на референдуме.

По юридической силе выделяются:

- конституционные законы;
- органические законы;
- обычные законы;
- чрезвычайные законы.

Однако, например, в Великобритании законы, как правило, не различаются по юридической силе. Также не во всех странах существует полный перечень названных видов законов.

Конституционный закон вносит дополнения и изменения в конституцию, принимается в особом, усложненном порядке, обладает той же юридической силой, что и конституция. Так, согласно ч. 1 ст. 138 Конституции Италии законы, изменяющие Конституцию, и другие конституционные законы принимаются каждой из палат после двух последовательных обсуждений и одобряются абсолютным большинством каждой палаты при втором голосовании.

Органический закон принимается по прямому предписанию конституции в порядке, отличном от порядка принятия и конституционных, и обычных законов, и по юридической силе занимает место после конституции (и/или) конституционных законов.

Пример. Согласно ч. 1 ст. 81 Конституции Испании органическими законами являются законы, связанные с основными правами и свободами, законами, вводящими статуты автономных сообществ и устанавливающими основы избирательной системы, а также иные

законы, предусмотренные Конституцией. Для принятия этих законов требуется абсолютное большинство голосов Конгресса Испании.

Согласно ст. 46 Конституции Франции законы, которым Конституция придает характер органических, принимаются и изменяются на более сложных условиях, чем обычные, например, они могут быть промульжированы только после объявления Конституционным Советом об их соответствии Конституции.

Обычные законы принимаются в том же порядке, что и законы текущего законодательства. В них уточняются, развиваются и конкретизируются конституционные положения и правовой механизм их реализации.

Чрезвычайные (специальные) законы принимаются, как правило, в обычном порядке, но с целью приостановления действия ряда конституционных положений.

По территории действия законы подразделяются на *общенациональные* и *региональные*; в федерациях – на *законы федерации* и *законы субъектов федерации*.

По характеру обобщенности правового содержания содержащихся в законах норм выделяются: *обычные законы, законы-программы, кодексы* и др.

Обычные законы содержат нормы-правила, регулирующие конкретные виды общественных отношений, например статус политических партий.

Законы-программы принимаются, как правило, по вопросам экономического и социального развития. Например, согласно п. 29-Е ст. 73 Конституции Мексики Конгресс Мексики вправе принимать законы о программах исполнения экономических задач по производству тех товаров, которые имеют большую государственную и общественную значимость; согласно ст. 34 Конституции Франции программные законы определяют цели экономической и социальной деятельности государства.

Кодексы – законы, которые содержат нормы, регулирующие комплекс общественных отношений. Например, во Франции действует Избирательный кодекс.

Следует отметить, что в различных странах имеются разные особенности в наименовании и перечне законов. Например, в ст. 59 Конституции Бразилии в законодательном процессе предусматривается разработка поправок к Конституции; дополняющих законов, простых законов, делегирующих законов, законодательных декретов.

Нормативные правовые акты главы государства (президента, монарха, высшего должностного лица государства). Они в разных странах имеют разные названия: *указы, ординансы, декреты*. В ряде стран акты глав государств имеют силу закона (например, когда парламент делегирует главе государства принятие подобного акта).

Нормативные правовые акты исполнительной власти (только те, которые регулируют отношения, входящие в предмет конституционного права). Как правило, эти акты носят подзаконный характер. В ряде стран правительство наделяется правом принимать акты, имеющие силу закона. Например, французское правительство согласно ст. 38 Конституции страны может для выполнения своей программы просить парламент о разрешении в течение ограниченного срока осуществлять путем ордонансов меры, которые обычно относятся к области законодательства.

Особое место среди источников конституционного права занимают **учредительные и иные декларации**. Как правило, эти акты имеют политико-правовое, политико-нравственное содержание. В них обозначается новая система политических и правовых ценностей, моделей нового строя или институтов государственности. В то же время они представляют, формируют первичные конституционные идеалы, ценности и ориентиры. К таким актам можно отнести Декларацию независимости США 1776 г.

Пример. Согласно Преамбуле Конституции Французской Республики «французский народ торжественно провозглашает свою приверженность правам человека и принципам наци-

онального суверенитета, как они были определены Декларацией прав человека и гражданина (1789)», и эта Декларация является неотъемлемой частью Конституции Франции.

Решения органов конституционного правосудия и других органов конституционного контроля. Данные акты являются источниками конституционного права, если носят нормативный правовой характер и содержат выводы о неконституционности законов, о толковании конституции. К ним относятся решения конституционных судов (ФРГ, Италия), конституционных трибуналов (Испания, Польша), конституционного совета (Франция).

Конституционные обычаи чаще всего служат источниками права в странах англосаксонского права. Так, процедура назначения королевой Великобритании на пост премьер-министра страны лидера политической партии, получившей большинство в парламенте, регулируется в основном конституционным обычаем.

Конституционные обычаи – сложившиеся правила поведения по вопросам конституционного права, формально не закрепленные в правовых актах, но фактически санкционированные государством.

Судебные прецеденты в качестве источников права наиболее широко используются в странах общего (англосаксонского) права, хотя в последние десятилетия институт прецедента находит свое применение и в странах романо-германской правовой системы.

Судебные прецеденты – решения судов высших инстанций по конкретным делам, которые используются при рассмотрении аналогичных дел нижестоящими судами в качестве источников права.

Религиозные нормы используются в тех странах, где они признаются регуляторами отношений в сфере конституционного права. Например, согласно ст. 4 Конституции Исламской Республики Иран все гражданские, уголовные, финансовые, экономические, административные, культурные, военные, политические и другие законы и установления должны быть основаны на исламских нормах. Эта статья приоритетна по отношению к другим статьям Конституции, а также законам и установлениям, причем заключение по поводу соответствия законов исламским нормам выносится факихами (исламскими правоведами) Совета по охране Конституции страны и исламских норм. В Конституции Марокко в ст. 1 закрепляются важнейшие принципы конституционного строя, в т. ч. разделения властей, демократизма, коллективизма, федерализма и следования умеренным принципам мусульманской религии.

Акты органов местного самоуправления. Местное самоуправление не входит в систему государственной власти, но является разновидностью публичной власти. Например, ст. 163 Конституции Польши прямо на это указывает. В Конституции Финляндии понятия «государственное управление» и «коммунальное самоуправление» выделены в отдельные параграфы (119 и 121).

Уставы, статуты местного самоуправления, иные акты, затрагивающие учреждение, систему и формирование органов местного самоуправления, непосредственно относятся к источникам конституционного права.

Нормы международного права, международные договоры. Международно-правовые нормы являются источником конституционного права в том случае, если они регулируют конституционно-правовые отношения и признаются государством в качестве источников национального права. В одних странах признание этих актов в качестве источников происходит путем имплементации, т. е. путем принятия специального закона (Великобритания, Индия). В других странах признание осуществляется путем процедуры ратификации международных договоров. Так, согласно ст. 90 Конституции Турции международные соглашения проходят процедуру ратификации парламентом страны в соответствии со специальным законом, и только в этом случае принимают силу закона.

Внутригосударственные договоры и соглашения. Эти акты чаще используются в федеративных государствах. Например, согласно ст. 46 Конституции Мексики штаты могут

путем дружественных соглашений разрешать возникающие между ними вопросы относительно существующих границ.

2.3. Общая характеристика источников конституционного права в Российской Федерации

К **основным источникам** российского конституционного права можно отнести следующие:

1) нормативный правовой акт:

- Конституцию;
- закон;
- иные нормативные правовые акты;

2) иные формы права;

3) решения Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, Верховного Суда РФ;

4) решения Европейского Суда по правам человека (положение актуально до выхода Российской Федерации из Совета Европы в 2022).

Основным видом источников российского права является нормативный правовой акт. В качестве источников права используется правовой договор, правовое соглашение, правовой обычай. В научной литературе существует мнение, что в качестве источника российского права могут выступать решения Конституционного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека.

Среди всех разновидностей источников права важнейшим источником конституционного права является *закон*.

Закон – принятый и изданный в установленном порядке акт представительного (законодательного) органа Российской Федерации или субъекта РФ, который содержит правовые нормы, регулирующие наиболее важные общественные отношения, и обладает высшей юридической силой на соответствующей территории.

К источникам конституционного права Российской Федерации относятся следующие виды законов:

1) законы учредительного характера:

- Конституция России;
- конституции и уставы субъектов Федерации;

2) Федеральные законы:

- законы Российской Федерации о поправках к Конституции России;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;

3) законы субъектов Федерации;

4) законы РСФСР, РФ и законы СССР, которые не отменены и не противоречат действующему законодательству.

1) *законы учредительного характера*. Они устанавливают базовые принципы и институты государственного и общественного строя. К ним относятся:

- *Конституция РФ*, являющаяся основным источником российского конституционного права: в ней закрепляются основные устои общественного и государственного строя, степень свободы личности в обществе, система органов публичной власти. Конституция наделяется высшей юридической силой в системе российского законодательства (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ);

Точка зрения

*Конституция РФ как учредительный акт обладает особой юридической силой по сравнению с законами*³⁴. Данная позиция предполагает, что Конституцию можно выделить из системы законов как особый нормативный правовой акт.

- *конституции и уставы субъектов РФ*, которые в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами устанавливают систему и полномочия органов государственной власти в субъектах РФ;

2) *федеральные законы*:

- *законы РФ о поправках к Конституции РФ*. Этот вид законов в Конституции РФ прямо не установлен и не поименован. В ст. 136 Конституции РФ закрепляется только то, что поправки к главам 3–8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании ст. 136 Конституции РФ» признал, что законы о поправках относятся к особому виду законов, т. к., во-первых, круг субъектов, наделенных правом внесения поправок (ст. 134 Конституции РФ), отличается от перечня субъектов права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ) и, во-вторых, для вступления поправок в силу требуется их одобрение органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ (ст. 136 Конституции РФ). Тем самым Конституционный Суд РФ ввел в конституционное право новую правовую категорию – закон о поправках к Конституции РФ и поставил его по юридической силе на второе место после Конституции РФ;

- *федеральные конституционные законы*. В системе источников они отличаются тем, что согласно ч. 1 ст. 108 Конституции РФ принимаются по вопросам, которые прямо предусмотрены Конституцией РФ. Например, в случаях:

- изменения статуса субъекта РФ – ч. 5 ст. 66;
- установления статуса государственных символов: гимна, флага, герба – ч. 1 ст. 70;
- введения чрезвычайного или военного положения – ст. 56, 88, ч. 3 ст. 87;
- регулирования порядка принятия в Российскую Федерацию новых субъектов РФ – ч. 2 ст. 65, ч. 1 ст. 137;
- определения порядка назначения референдума – п. «в» ст. 84;
- регламентирования статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – п. «д» ч. 1 ст. 103;
- определения порядка деятельности Правительства РФ – ч. 2 ст. 114;
- установления судебной системы – ч. 3 ст. 118; ч. 3 ст. 128;
- регулирования порядка созыва Конституционного Собрания – ч. 2 ст. 135.

Правда, в ряде случаев принятие федеральных конституционных законов прямо не вытекает из указаний Конституции. Например, согласно ч. 3 ст. 118 Конституции РФ судебная система России устанавливается федеральным конституционным законом, который был принят на этом основании. Помимо этого, были приняты федеральные конституционные законы «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации», «О военных судах Российской Федерации», которые, по существу, связаны с судебной системой, но в Конституции РФ отсылки к ним отсутствуют.

Федеральные конституционные законы считаются принятыми, если они одобрены большинством не менее 3/4 голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы;

- *федеральные законы*. Они не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ);

³⁴ Витрук Н. В. *Верность Конституции*. 2-е изд. М.: РГУП, 2016. С. 35.

- *законы РФ, законы РСФСР и законы СССР*, которые не отменены и не противоречат действующему законодательству;

3) *законы субъектов РФ*.

К источникам конституционного права относятся и иные нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления:

1) *федеральные*:

- указы, распоряжения Президента РФ. Речь идет об актах, обладающих нормативностью, общеобязательностью. Например, Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»;

- согласно новой редакции ст. 113 Конституции РФ закреплён новый источник конституционного права – *поручение Президента РФ*, правовую природу которого ещё требуется уточнять;

- постановления палат Федерального Собрания;

- постановления и распоряжения Правительства РФ;

- нормативные акты государственных органов со специальной конституционной компетенцией (например, ЦИК России, Банк России);

- нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, которые связаны с обеспечением основных прав и свобод, суверенитета государства, например приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 30.11.2012 г. № 223 «О Порядке ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

2) *региональные*: нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (постановления представительных органов, указы высших должностных лиц и постановления высших органов исполнительной власти);

3) *муниципальные*: нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

К источникам конституционного права относятся также правовые акты, действовавшие на территории РФ до вступления в силу Конституции РФ и не противоречащие ей.

К источникам конституционного права также относятся: регламенты палат Федерального Собрания и регламенты представительных органов субъектов РФ; Регламент Правительства РФ; Регламент Конституционного Суда РФ; регламенты высших исполнительных органов субъектов РФ.

В этих регламентах устанавливается: порядок осуществления деятельности представительных, высших исполнительных и судебных органов; процедура принятия нормативных правовых актов; порядок принятия властных решений, обладающих высшей юридической силой, общеобязательностью. Например, норма, закреплённая ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, предусматривающая право законодательной инициативы, осуществляется только на основании норм Регламента Государственной Думы. Регламенты палат Федерального Собрания РФ формально относятся к локальным правовым актам. Вместе с тем они регулируют важнейшие отношения по принятию решений общенациональной значимости, в этих отношениях участвуют все основные субъекты конституционного права: Президент РФ, Правительство РФ, депутаты и сенаторы, Конституционный и Верховный Суды, высшие органы субъектов Федерации.

Точка зрения

*Как пишет Е. В. Колесников, регламенты не обладают всеми формальными признаками закона, но обладают всеми реальными характеристиками закона*³⁵.

³⁵ Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 70–73.

Особым видом источников конституционного права следует считать *декларации*. Их назначение в провозглашении концепций и базовых принципов развития общества и государства, отдельных направлений в публичной политике. Как правило, они прямо не регулируют общественные отношения, но на основе декларируемых конструкций учреждаются новые институты власти и права. Декларация о государственном суверенитете Российской Федерации 1991 г. явилась тем документом, в котором была заключена политико-правовая модель переустройства общественного и государственного строя России. Ее положения легли в основу всей конституционной реформы, а ее принципы являются философско-правовой основой оценки действующей Конституции РФ.

Среди нормативных правовых актов достаточно много таких, которые не создают правовых норм, но играют важную регулирующую роль. Исходя из этого критерия целесообразно рассматривать источники права в широком и узком смысле слова.

Источники права *в узком смысле* – это те источники, которые содержат правовые нормы, *в широком смысле* – все нормативные правовые акты, оказывающие регулятивное воздействие на общественные отношения³⁶.

Внутригосударственные договоры и соглашения также являются источниками конституционного права. Согласно ч. 3 ст. 11 Конституции РФ *договоры* между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ по разграничению предметов ведения и полномочий являются источниками конституционного права. Примерами таких договоров могут служить три договора между органами государственной власти Российской Федерации и соответственно органами государственной власти республик в составе Российской Федерации; автономных округов, автономной области; краев, областей, городов федерального значения, которые объединяются в одно понятие *Федеративный договор от 31. 03.1992*. Правовая судьба этого Договора определена Конституцией РФ. Согласно ч. 4 ст. 1 Раздела 2 Конституции РФ Федеративный договор действует в той мере, в которой не противоречит положениям Конституции РФ. В 90-е гг. XX в. в Российской Федерации было заключено около 50 договоров по разграничению полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти многих субъектов Российской Федерации. В настоящее время срок действия этих договоров истек, больше они не заключаются. В качестве одной из причин этой ситуации является то, что согласно ст. 26.7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» договоры о разграничении полномочий вступают в силу после утверждения их в форме федерального закона парламентом России, т. е. договор потерял статус самостоятельного конституционного института права. Он должен осуществляться через форму федерального закона.

Правовые соглашения заключаются между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта РФ по поводу передачи части полномочий (чч. 2, 3 ст. 78 Конституции РФ). Принципы и порядок заключения соглашений также регламентируются Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.8).

К источникам конституционного права относятся *общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации*. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ указанные источники права являются составной частью правовой системы нашей страны. Кроме того, названной нормой Конституции РФ определено, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора. При буквальном

³⁶ Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: 2002. С. 146–147.

толковании указанной нормы можно видеть закрепление определенного приоритета международно-правовых норм над нормами российского права.

Вместе с тем данная позиция требует пояснений.

Во-первых, при системном толковании ст. 15 Конституции РФ установленный в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ приоритет международных договоров над национальным законодательством не означает приоритета над самой Конституцией РФ. Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ она имеет высшую юридическую силу на всей территории Российской Федерации. Законы и иные акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ.

Во-вторых, в любой национальной системе права устанавливаются определенные конституционные фильтры, препятствующие появлению коллизий и конфликтов между внутренним и зарубежным правом. Поэтому в конституционно-правовом законодательстве России предусматриваются механизмы признания и одновременно преодоления возможных несоответствий Конституции РФ.

Применительно к международным договорам устанавливаются следующие правила. Международные договоры становятся частью системы российского права только в том случае, если они в соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» будут соответствующим образом оформлены: путем подписания, обмена документами и т. д. Если в международном договоре присутствуют нормы, устанавливающие иные правила, чем предусмотрены российским законом, то этот договор подлежит ратификации Федеральным Собранием в форме федерального закона. Кроме того, чтобы не допустить конфликта между международным договором и нормами Конституции РФ, существует механизм предварительного конституционного контроля соответствия Конституции РФ международных договоров Российской Федерации. Этот контроль осуществляет Конституционный Суд РФ до вступления в силу международных договоров Российской Федерации (пп. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ).

Использование «общепризнанных» принципов и норм международного права в российской правовой системе имеет менее ясный механизм. Для того чтобы применить эти нормы и принципы, необходимо понять и раскрыть их содержание, исходя из того, что есть «универсальные конституционные ценности», наднациональные философско-правовые категории и те субъекты, которые вправе раскрывать их универсальный смысл. А как быть с правом на собственное толкование и понимание конституционных положений? И каким должен быть механизм их осуществления? Если мы придерживаемся конституционного суверенитета – права на самостоятельное и независимое осуществление норм национальной конституции, то мы должны иметь право признавать эти нормы и их интерпретацию в нашей системе права.

Возникает вопрос, какой должна быть форма признания, чтобы эти международные нормы стали частью нашей правовой системы. Во-первых, эти принципы и нормы должны быть признаны большинством цивилизованных стран (ст. 38 Статуса Международного суда ООН). Во-вторых, они должны быть признаны Российской Федерацией в качестве «общепризнанных» для своей страны. В этом заключается суверенитет Российской Федерации. Общепризнанные нормы должны быть признаны в национальной системе права, и это признание должно состояться в определенной правовой форме. В противном случае каждый российский судья, иной правоприменитель по конкретным делам будет иметь свое мнение о степени общепризнанности и применимости этих норм.

Точка зрения

Высшая юридическая сила Конституции РФ способствует обеспечению суверенитета правовой системы Российской Федерации, не позволяет оказывать на нее давление. Однако общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России, сохраняя свою роль источников международного права, одновременно входят в систему

источников конституционного права Российской Федерации. При этом они занимают обособленное положение в нормативном массиве правовой системы Российской Федерации³⁷.

По мнению С. А. Авакьяна, нормы международных документов надо как можно быстрее трансформировать во внутреннее конституционное право России, поскольку слово «общепризнанные», использованное в ст. 15 Конституции РФ, надо понимать лишь как признанные и нашим государством³⁸.

Поправки к Конституции РФ 2020 г. усилили позицию приоритетности Конституции РФ в национальной системе права в части исполнения решений межгосударственных органов, основанных на международных договорах России. Согласно ст. 79 Конституции «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

Таким образом введен дополнительный фильтр, механизм применения международно-правовых норм в части исполнения международных договоров и решений международных органов.

Правовая позиция

Согласно Закл^ючению Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З цель данного механизма – выработка конституционно приемлемого способа исполнения решений межгосударственных юрисдикционных органов Российской Федерации при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции Российской Федерации в российской правовой системе.

Решения Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ³⁹, Верховного Суда РФ и вопросы определения их в качестве источников конституционного права.

В научной литературе существуют две основные позиции по вопросу определения решений указанных выше судов в качестве источников права.

Первая заключается в том, что решения Конституционного Суда РФ являются источниками конституционного права. Прежде всего это относится к решениям:

- по вопросам толкования норм Конституции РФ;
- о соответствии федерального и регионального законодательства Конституции РФ.

Такие решения Конституционного Суда РФ вносят уточнения, корректируют право с позиции конституционного эталона, тем самым порождают новые общеобязательные правила поведения. Решения и правовые позиции Конституционного Суда РФ являются новым источником российского права⁴⁰.

Вторая позиция состоит в том, что Конституционный Суд РФ новые правила не создает. Он уточняет содержание конституционной нормы и применяет ее. По одним делам результатом судебного решения является исключение из законодательства норм, не соответствующих Конституции РФ, по другим (при толковании норм) появляется правило надлежащего понижения данной нормы, а не новая норма. В случаях признания нормы неконституционной эта норма утрачивает свою силу. Сувереном в принятии или изменении закона является законодатель, но не Конституционный Суд РФ. Законодатель корректирует закон с учетом уточненного содержания конституционных норм. При толковании конституционной нормы раскрывается надлежащее содержание существующей нормы, а не создается новая норма.

³⁷ См.: Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. С. 59.

³⁸ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. С. 86.

³⁹ Согласно ч. 3 ст. 118 Конституции РФ конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации исключены из судебной системы Российской Федерации.

⁴⁰ См.: Витрук Н. В. Верность Конституции. С. 68–70.

Вместе с тем решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ нельзя недооценивать и выводить их полностью за рамки источников конституционного права. Тем более что в Конституции РФ устанавливаются жесткие рамки восприятия (толкования) правоприменителями решений Конституционного Суда РФ. Согласно ч. 6 ст. 125 Конституции РФ:

«акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном Конституционным Судом Российской Федерации, не подлежат применению в ином истолковании».

Решения КС РФ все в большей мере приобретают значение источников права для российской правовой системы, для законодателя и правоприменителей всех уровней. Они используются при выработке правовых позиций и вынесении решений. Более того, появились предложения о признании в качестве источника российского права, в т. ч. конституционного, судебного прецедента.

Точка зрения

По мнению В. В. Лазарева, прецедент должен получить нормативное закрепление. Конституция РФ, вопреки распространенному мнению, не отвергает данный источник права. Да, судьи «независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону», но ни у кого не вызывают сомнения их решения, в основе которых лежат законы субъектов РФ, указы Президента РФ и другие соответствующие Конституции РФ и федеральным законам акты. К последним резонно отнести прецедентные решения высших судебных инстанций. Косвенно обязанность судов следовать прецеденту вытекает из ст. 19 Конституции РФ: «Все равны перед законом и судом»⁴¹.

Отдельной проблемной темой является признание в качестве источника конституционного права России решений Европейского Суда по правам человека. Следует отметить расширение их воздействия на законодательство и правоприменительную практику в области прав и свобод человека и гражданина в России (положение актуально до выхода Российской Федерации из Совета Европы в 2022 г.).

Точка зрения

Решения Европейского Суда по правам человека развивают изначальные положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, выступают ориентиром для национального законодателя. Следовательно, правовые позиции, содержащиеся в решениях Европейского Суда, которые выносятся по существу рассматриваемых дел, входят в число источников конституционного права России, считает А. М. Николаев⁴².

Вместе с тем, не отрицая значимость решений ЕСПЧ для нашей правовой системы и конституционного права, Конституционный Суд РФ уточнил соотношение своих решений и решений Европейского Суда: во-первых, установил, что суды и государственные органы, которые в силу своих полномочий должны исполнять решения Европейского Суда, при наличии расхождений с действующей Конституцией РФ соответственно обязаны (или вправе) обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствующих решений Европейского Суда на предмет соответствия их Конституции РФ либо в целях устранения неопределенности в их понимании; во-вторых, признал свое приоритетное право разрешать вопрос о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической

⁴¹ См.: Лазарев В. В. Нормативная природа судебного прецедента // Журнал российского права, 2012. № 4. Журнал российского права. 2012. № 4. С. 93–97.

⁴² Николаев А. М. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: Конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации. С. 56.

силы Конституции Российской Федерации исполнить вынесенное против России постановление Европейского Суда по правам человека⁴³.

Данная позиция вошла в п. (б) ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ, в которой закреплены новые полномочия КС РФ по разрешению вопроса о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ.

В перечень основных источников конституционного права можно включать и иные источники, например *конституционно-правовой обычай, акты Центральной избирательной комиссии РФ, акты других избирательных комиссий*.

Конституционно-правовые обычаи появляются нечасто, но используются в системе источников конституционного права. Например, в Регламенте Государственной Думы ФС РФ закрепляется порядок формирования руководящего состава палаты (председателя, его заместителей, председателей и заместителей председателей комитетов и комиссий). Сложилась политическая практика «пакетного голосования», когда партийные фракции предварительно выдвигают и согласуют всех кандидатов на искомые посты в одном списке (пакете) для голосования. На первом пленарном заседании Государственной Думы нового созыва эти кандидаты голосуются в едином списке (пакете). Этот подход можно расценивать как сложившийся конституционно-правовой обычай.

Нормативные правовые акты Центральной избирательной комиссии РФ также обладают признаками источников конституционного права. Согласно п. 13 ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 № 67ФЗ (ред. от 7.05.2013) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения настоящего Федерального закона, обязательные для исполнения.

⁴³ Решение КС РФ «По делу о проверке конституционности положений ст. 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пп. 1 и 2 ст. 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», чч. 1 и 4 ст. 11, п. 4 чч. 54 ст. 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, чч. 1 и 4 ст. 13, п. 4 ч. 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, чч. 1 и 4 ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и п. 2 ч. 4 ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ, 27.07.2015, № 30. Ст. 4658.

2.4. Иерархия источников конституционного права

Список источников конституционного права отличается множественностью и разнообразием. В связи с этим главным здесь является правовая соподчиненность этих источников права. Иерархия источников права является залогом надлежащего непротиворечивого выполнения воли законодателя, прочности правовой системы в целом.

Для лучшего представления о соподчиненности источников конституционного права в них следует выделить три уровня: федеральный, региональный и местный. Эти уровни источников соответствуют трем уровням публичной власти, которые установила Конституция РФ: государственная власть на федеральном и региональном (власть субъектов РФ) уровнях и власть местного самоуправления.

Все уровни источников конституционного права составляют единую систему источников конституционного права. В этой системе приоритет имеют конституция и закон. Международные договоры, имеющие иные правила, нежели правила, установленные в российском праве, реализуются через закон. Договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ утверждаются также законом. Тем самым законодатель четко закрепляет приоритет закона в иерархии источников конституционного права.

В Конституции РФ закрепляется иерархия законов и конституционных норм. Собственно говоря, в самой Конституции РФ выделяется иерархия конституционных норм. Нормы гл. 1 Конституции РФ имеют верховенство над всеми другими положениями Конституции РФ (ч. 2 ст. 16); нормы гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ являются приоритетными по отношению к нормам других глав Конституции РФ.

Как отмечалось ранее, Конституция РФ обладает высшей юридической силой. Федеральные законы не должны противоречить Конституции РФ, законам о поправках к Конституции РФ, федеральным конституционным законам. Иерархию законов можно представить следующим образом:

- 1) Закон РФ о поправке к Конституции РФ;
- 2) федеральный конституционный закон;
- 3) федеральный закон;
- 4) закон субъекта Российской Федерации.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ по своей юридической природе обладает особым статусом, отличающим его от федерального конституционного закона (он может изменять положения Конституции РФ, его содержание входит в нее составной частью). Таким образом, этот вид законов вправе стоять вторым после Конституции РФ по своей юридической силе. Следует отметить, что понятие «федеральный закон» используется и как обобщающая категория, включающая все виды законов федерального уровня (Закон о поправке к Конституции РФ, федеральный конституционный закон и федеральный закон).

2.5. Соотношение федерального закона и законодательства субъекта РФ

В соответствии со ст. 76 Конституции РФ закреплены основные положения соотношения различных уровней законодательного регулирования общественных отношений. Важнейшим критерием в разграничении этих уровней является предмет регулирования. Так, по предметам ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) принимаются только федеральные законы (ч. 1 ст. 76); по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ) принимаются федеральные законы и законы субъектов, которые должны соответствовать федеральным законам (ч. 2 ст. 76).

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации или по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). Вместе с тем субъекты могут принимать законы по предметам совместного ведения, если федеральный законодатель не урегулировал эти отношения (опережающее регулирование). Но в случае принятия федерального закона по этому вопросу закон субъекта Федерации должен быть приведен в соответствие с федеральным законом.

Вне предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения субъекты РФ принимают собственное законодательство, которое имеет приоритет над федеральным (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ).

Литература

- 1) *Авакьян С. А.* Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. Т. 1. 5-е изд., перераб. и доп. М.: 2014.
- 2) *Витрук Н. В.* Верность Конституции. 2-е изд. М.: РГУП, 2016.
- 3) *Жеребцова Е. Е.* К дискуссии о месте и роли решений Конституционного Суда Российской Федерации в системе источников российского конституционного права / Е. Е. Жеребцова // Право и политика. – 2010. – № 11.
- 4) *Зорькин В. Д.* Современный мир, право и Конституция / В. Д. Зорькин. – М.: Норма, 2010.
- 5) *Колесников Е. В.* Источники российского конституционного права / Е. В. Колесников. – Саратов, 1998.
- 6) *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002.
- 7) *Лазарев В. В.* Нормативная природа судебного прецедента // Журнал российского права, 2012, № 4. – 2012. – № 4.
- 8) *Николаев А. М.* Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод: конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации / А. М. Николаев. – М.: 2011.
- 9) *Сафина С. Б.* Конституции республик в составе Российской Федерации в системе источников конституционного права // Закон и право. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. – 2013. – № 3.

Глава 3. Конституционно-правовая ответственность

3.1. Конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности, ее место в системе институтов конституционного права

3.2. Основания конституционно-правовой ответственности

3.3. Субъекты конституционно-правовой ответственности

3.4. Конституционно-правовые санкции

3.5. Процедуры осуществления конституционно-правовой ответственности. Конституционно-правовые иммунитеты

3.1. Конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности, ее место в системе институтов конституционного права

Конституционное право в Российской Федерации характеризуется наличием собственного потенциала обеспечения действенности своих норм, т. е. отраслевого института юридической ответственности. Благодаря наличию конституционно-правовой ответственности конституционное право приобретает убедительное свидетельство своей полноты и внутренней завершенности. Других видов юридической ответственности недостаточно для регулирования общественных отношений, составляющих предмет конституционного права.

Точка зрения

Конституция должна полагаться в своем действии не только на арсенал всех отраслей права, но и на собственные средства обеспечения реализации своих норм, а если надо, то и на меры ответственности, отмечает С. А. Авакьян⁴⁴.

С точки зрения О. Е. Кутафина, в некоторых случаях применение конституционно-правовой ответственности исключает необходимость использования какой-либо иной ответственности⁴⁵.

Конституционно-правовая ответственность, являясь видом юридической ответственности, необходима для обеспечения конституционного строя, повышения действенности конституционно-правовых норм и эффективности функционирования государственных институтов.

С учетом общесистемных признаков юридической ответственности конституционно-правовую ответственность можно определить следующим образом. **Конституционно-правовая ответственность** – закрепленная конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за свое юридически значимое поведение, не соответствующее тому, которое предписано указанному субъекту диспозициями этих норм, обеспечиваемая возможностью применения уполномоченной инстанцией мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия.

Точка зрения

Конституционной ответственностью, по мнению Н. В. Витрука, можно считать лишь ту, которая предусмотрена Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ в интерпретации судебных органов конституционного контроля на федеральном и региональном уровнях в контексте действия общепризнанных принципов и норм международного права⁴⁶.

По мнению, А. А. Кондрашева конституционно-правовая ответственность – это особый вид юридической ответственности, которая используется отнюдь не всегда, когда речь идет о нарушениях конституционно-правовых отношений. Ее основное назначение – защита Конституции РФ соответствующими правовыми средствами, присущими именно этой отрасли права. Конституционно-правовая ответственность постепенно получает общее признание как существующий в российском праве феномен. Несмотря на отсутствие ее

⁴⁴ См.: Авакьян С. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: Проблемы России, опыт зарубежных стран. М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 11.

⁴⁵ См.: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: 2001. С. 394.

⁴⁶ См.: Витрук Н. В. Верность Конституции. М.: 2008. С. 195, 196.

определения в законодательстве, в целом ряде актов Конституционного и Верховного Судов говорится о наличии конституционной ответственности различных субъектов права⁴⁷.

В Конституции РФ и российском законодательстве, несмотря на установление в отдельных случаях конституционно-правовой ответственности, соответствующий термин напрямую не используется. Показательно и то, что слово «ответственность» употребляется в преамбуле и лишь в четырех статьях (ст. 41, 54, 113 и 122) Конституции РФ. Причем в ст. 122 речь идет исключительно об уголовной ответственности.

Точка зрения

Профессор С. А. Авакьян разработал свой проект закона РФ о поправках к гл. 4 Конституции РФ «О конституционно-правовой ответственности Президента Российской Федерации» где предлагает установить, что Президент РФ несет конституционно-правовую ответственность за нарушение Конституции РФ, данной им присяги. С принятием предлагаемой нормы, по мнению ее автора, уйдет в историю ситуация неответственности главы государства. Иные меры («отраслевые») юридической ответственности (уголовная, гражданская, административная и др.) по отношению к Президенту не применяются. Если по совершенным деяниям является очевидным, что возможно наступление какой-то «отраслевой» ответственности, то сначала надлежит добиться, чтобы Президент оставил свой пост, далее применять соответствующие санкции «отраслевой» ответственности к нему уже как к частному лицу⁴⁸.

В связи с отсутствием в российском законодательстве прямого закрепления понятия конституционно-правовой ответственности исключительную важность в ее развитии приобретают правовые позиции Конституционного Суда РФ, который в отличие от законодателя использует термин «конституционно-правовая ответственность» и признает наличие ее мер в федеральных законах.

Из судебной практики

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 04.04.2002. № 8-П выразил позицию о том, что необходимость адекватных мер воздействия на субъектов конституционно-правовых отношений в целях защиты Конституции РФ вытекает непосредственно из закрепленных ею основ конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства, обязанного обеспечивать признание, соблюдение и защиту целого комплекса конституционных ценностей: прав и свобод личности, суверенитета, государственной целостности, единства системы государственной власти, единства экономического пространства и т. д. Поэтому законодатель должен установить контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение всеми субъектами конституционно-правовых отношений их конституционной обязанности – соблюдение Конституции и федеральных законов и недопущение не соответствующего им поведения. Такой контрольный механизм в случае невыполнения субъектами конституционно-правовых отношений указанной обязанности не может не предполагать наступления для них негативных последствий. Такой механизм, безусловно, включает и меры конституционно-правовой ответственности.

Конституционным Судом РФ на основе Конституции РФ сформулирован ряд принципов, которыми должен руководствоваться законодатель при регулировании конституционно-правовой ответственности: определенность основания ответственности; соответствие мер конституционно-правовой ответственности требованиям справедливости и соразмерности.

⁴⁷ Кондрашев А. А. Институт конституционно-правовой ответственности в предмете конституционного права: грани соотношения // Актуальные проблемы российского права. 2018, № 10.

⁴⁸ Авакьян С. А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1.

Анализируя российские нормативные правовые акты, можно сделать вывод о том, что конституционно-правовая ответственность имеет собственную законодательную основу. Так, вопросы конституционно-правовой ответственности затронуты в федеральных конституционных законах, например «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁴⁹ (ст. 17, 18, 80), «О Правительстве Российской Федерации»⁵⁰ (п. 9 ст. 5, п. 6 ст. 13, п. 2 ст. 27), а также в федеральных законах, таких, например, как «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵¹ (ст. 47, 48, 49), «О политических партиях» (ст. 9, 20, 37–43), «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵² (ст. 31, 38, 77), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 99, 100).

Ярким примером конституционно-правовой ответственности являются меры воздействия федеральных органов государственной власти в отношении органов государственной власти субъектов РФ, установленные в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 3.1, 9, 19, 29, 29.1).

Своеобразие и однородность конституционно-правовых отношений по поводу конституционно-правовой ответственности позволяет рассматривать ее как *институт конституционного права*. Этот институт является универсальным, поскольку выступает одним из важнейших элементов конституционно-правового статуса почти всех субъектов конституционного права, приобретая различные правовые формы.

Точка зрения

*Н. А. Богданова полагает, что ответственность – один из элементов, которые служат своего рода целью установления конституционно-правового статуса любого субъекта конституционного права и занимают в нем центральное место*⁵³.

Институт конституционно-правовой ответственности отличается от многих других институтов конституционного права богатством правового содержания. Это связано с тем, что меры, основания, субъекты и механизмы реализации конституционно-правовой ответственности по форме и содержанию крайне разнообразны.

Если говорить о *соотношении конституционно-правовой ответственности с другими видами юридической ответственности*, то следует подчеркнуть, что конституционно-правовая ответственность наступает на основе норм Конституции РФ и федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов РФ и подзаконных актов. В то же время, например, уголовная ответственность устанавливается только федеральным законом, административная – федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ.

Субъектами конституционно-правовой ответственности выступают как физические лица, так и коллективные образования; уголовной – только физические; административной – физические и юридические лица. Физические лица как субъекты конституционно-правовой ответственности представлены гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства, различными должностными лицами и др. В качестве коллективных образований выступают государственные органы, негосударственные органы и объединения и др.

⁴⁹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447 (в редакции от 07.06.2004 // Там же. 2004. № 24. Ст. 2334).

⁵⁰ Там же. 1997. № 51. Ст. 5712 (в редакции от 19.06.2004 // Там же. 2004. № 25. Ст. 2478).

⁵¹ Там же. 1995. № 35. Ст. 3506 (в редакции от 08.12.2003 // Там же. 2003. № 40. Ст. 3822).

⁵² Там же. 2002. № 24. Ст. 2253 (в редакции от 12.08.2004 // Там же. 2004. № 33. Ст. 3368).

⁵³ Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М.: 2001. С. 68.

Основанием конституционно-правовой ответственности может являться не только правонарушение, т. е. не соответствующее нормам конституционного права поведение. Конституционно-правовая ответственность может возлагаться за деяния других субъектов конституционного права.

Пример. Примером может служить ответственность политических партий, зарегистрировавших федеральный список кандидатов, за действия их доверенных лиц, уполномоченных представителей в соответствии с ч. 10 ст. 99 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Так, регистрация федерального списка кандидатов, выдвинутого политической партией, может быть отменена Верховным Судом РФ по заявлению Центральной избирательной комиссии РФ, иной политической партии, федеральный список кандидатов которой зарегистрирован, в случае установления факта подкупа избирателей доверенным лицом политической партии, ее уполномоченным представителем, в т. ч. по финансовым вопросам, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией.

Меры конституционно-правовой ответственности (конституционно-правовые санкции) в общем случае не совпадают с наказаниями за преступления и административными наказаниями, установленными за административные правонарушения. В частности, лишение прав допускают как уголовное и административное, так и конституционное право. Однако в ряде случаев применение уголовных или административных санкций невозможно в силу различных конституционно-правовых иммунитетов (которыми обладают, например, глава государства или парламентарии).

Круг субъектов, уполномоченных применять меры конституционно-правовой ответственности (инстанций ответственности), достаточно широк: органы законодательной, исполнительной, судебной власти и местного самоуправления, должностные лица, граждане и др.

Принудительный характер юридической ответственности применительно к конституционно-правовой ответственности проявляется не только в государственном принуждении, но и в ином приравненном к нему публичном (общественном) принуждении, например в случае отзыва избирателями должностного лица. Конечно, такое публичное (общественное) принуждение так же, как и государственное, осуществляется на основе конституционно-правовых норм (или при их санкционировании) и, как правило, под государственным контролем.

Особенностью конституционно-правовой ответственности является ее ярко выраженный политический характер. Одним из главных критериев разграничения политической и конституционно-правовой ответственности служит основание наступления ответственности.

Важно *разграничивать конституционно-правовую и дисциплинарную ответственность*, поскольку некоторые меры этих двух видов юридической ответственности в ряде случаев могут иметь схожее объективное выражение, как, например, увольнение (ст. 192 Трудового кодекса РФ) и отрешение от должности (ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Различия этих видов ответственности заключаются в основаниях и процедуре их применения. Во-первых, основания конституционно-правовой ответственности лежат в сфере конституционно-правовых отношений, а дисциплинарная ответственность применяется работодателем в отношении работника за совершение последним дисциплинарного проступка или невыполнение (ненадлежащее выполнение) трудовых обязанностей. Во-вторых, меры конституционно-правовой ответственности обычно вписаны в систему разделения властей или сдержек и противовесов. Во всяком случае, конституционно-правовые санкции применяются инстанциями ответственности в отношении неподчиненных и неподотчетных им напрямую субъектов, тем самым отличаясь от дисциплинарных взысканий.

Зарубежный опыт

В разных странах конституционно-правовая ответственность рассматривается по-разному. Так, например, в Китайской Народной Республике конституционно-правовой ответственности стали уделять много внимания относительно недавно, о ее самостоятельности говорят многие видные китайские теоретики права. В основном вопросам ее обособления посвящены работы китайских именно теоретиков права, а не конституционалистов, которые существенно реже обращаются к этой теме⁵⁴. Важно отметить, что в КНР под конституционной ответственностью понимается ответственность за нарушение Конституции.

В странах Латинской Америки, например в Чили, Перу, Мексике, выделяются административная, гражданская, уголовная и политическая ответственность. Именно последняя по сути своей является конституционно-правовой ответственностью, просто носит иное название⁵⁵.

В Бразилии также речь идет именно о политической ответственности, причем политическая ответственность является понятием не просто конституционным, но прежде всего культурным⁵⁶. Это своего рода конституционная ответственность для политических субъектов⁵⁷.

В Испании тоже говорят не о конституционной, а о политической ответственности, но используют этот термин применительно к солидарной политической ответственности Правительства перед Кортесами. В последнее время теоретики права также говорят о существовании в Конституции Испании указания на индивидуальную политическую ответственность министров перед Конгрессом депутатов, однако этот вопрос продолжает оставаться дискуссионным⁵⁸.

В Италии предложен особый вид юридической ответственности – политико-конституционный⁵⁹. Данный вид предлагается ввиду того, что Президент Республики не несет ответственности за действия, совершенные при исполнении президентских обязанностей, за исключением случаев государственной измены или нарушения Конституции.

В Канаде говорят о конституционной ответственности (constitutional responsibility), однако ей не посвящены масштабные теоретические исследования, и она рассматривается скорее с прикладной точки зрения в контексте коллективной или индивидуальной ответственности Правительства и министров перед Парламентом и Короной. В этом смысле Канада полностью следует «британской модели» политической ответственности, т. е. ответственности Правительства перед Парламентом⁶⁰.

В США конституционная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности не выделяется, речь идет об ответственности в конституционном праве, когда под конституционной ответственностью подразумевается любая ответственность – уголовная, административная, гражданская, – которая наступает вследствие нарушения норм Конституции. Однако можно говорить о существовании ответственности политической, когда должностные лица исполнительной власти и судьи отрешаются Конгрессом от должности в порядке импичмента.

⁵⁴ Троицкий П. В. Правовая система Китайской Народной Республики: становление, развитие и характерные особенности // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 5.

⁵⁵ Claudia Gamboa Montejano, Sandra Valdés Robledo. «RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS». 2007.

⁵⁶ Cheibub, José Antônio, & Przeworski, Adam. (1997). Democracia, Eleições e Responsabilidade Política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 12(35). <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091997000300004>

⁵⁷ Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas (2021), A Responsabilidade Constitucional Dos Agentes Políticos, Fórum. <https://www.livrariadavila.com.br/a-responsabilidade-constitucional-dos-agentes-politicos-754027/p>

⁵⁸ PILAR MELLADO PRADO. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL GOBIERNO. Revista de Derecho Político, núm. 37, 1992, pp. 139–147.

⁵⁹ Francesco Sacco (2012), La Responsabilità Politico-Costituzionale Del Presidente Della Repubblica, Aracne.

⁶⁰ Sanz Encinar, Abraham. «El concepto Jurídico de la Responsabilidad en la Teoría General del Derecho.» AFDUAM, Universidad Autónoma de Madrid 2000, p. 33.

В Молдавии и Румынии современные исследователи обособляют ответственность, которая носит политический характер, и называют ее конституционной ответственностью⁶¹. При этом единой концепции понятия и сущности конституционной ответственности еще не выработано, но эта тема является актуальной для исследования в этих странах.

В Польше конституционная ответственность прямо предусмотрена в Конституции: ст. 198 Конституции Республики Польша содержит перечень лиц, которые за нарушение Конституции или закона «в связи с занимаемой должностью или в сфере исполнения своих служебных обязанностей несут конституционную ответственность». В Конституции Австрии также напрямую устанавливается «предусмотренная Конституцией ответственность» верховных органов Федерации и земель, их должностных лиц за допущенные правонарушения (ст. 142).

В Беларуси в силу исторической близости и общей советской теоретико-правовой исследовательской базы развитие конституционной ответственности и ее обособление идет по тому же пути, что и в России⁶².

⁶¹ MIRON, A. (2017). *LEGAL LIABILITY IN CONSTITUTIONAL LAW*. Union of Jurists of Romania. Law Review, 11 Retrieved from <https://www-proquest-com.proxylibrary.hse.ru/scholarly-journals/legal-liability-constitutional-law/docview/2249942651/se-2?accountid=45451/>

⁶² Пугачев А. Н. Конституционно-правовая ответственность в механизме охраны Основного закона. Экономические и юридические науки. Конституционное и административное право. № 4. 2009. С.105–111.

3.2. Основания конституционно-правовой ответственности

Под *основанием конституционно-правовой ответственности* понимают обстоятельства, при которых в соответствии с конституционно-правовыми нормами она наступает. Таким основанием прежде всего может являться факт недолжного поведения в конституционно-правовой сфере.

Точка зрения

Профессор Московского университета Л. А. Шалланд отмечал, что «Конституция как совокупность велений, устанавливающих рамки для деятельности всех, одинаково для всех обязательна. Неподчинение ей, от кого бы оно ни исходило, есть правонарушение»⁶³.

В правовой литературе основание конституционно-правовой ответственности обозначается как *конституционный деликт* (от лат. *delictum* – правонарушение, проступок).

Конституционный деликт – деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права, и влекущее за собой применение установленных мер конституционно-правовой ответственности.

Конституционно-правовые нормы могут связывать основание конституционно-правовой ответственности с правонарушениями в других отраслях права, например в сфере уголовного права. Так, в соответствии со ст. 93 Конституции РФ основанием привлечения Президента РФ к конституционно-правовой ответственности является совершение им деяния, которое имеет признаки измены или иного тяжкого преступления.

Зарубежный опыт

Президент Чехии, согласно ст. 65 Конституции страны, может быть привлечен к ответственности только за государственную измену и только Конституционным Судом Чешской Республики на основании обвинения, выдвинутого Сенатом. За совершение преступления к Президенту Чехии применяются конституционно-правовые санкции. Ими являются отрешение от должности и лишение права быть избранным Президентом.

Из современной практики реализации конституционно-правовой ответственности по подобным основаниям можно привести в качестве примера решение Палаты представителей США от 24.07.2002 об исключении из своего состава конгрессмена, обвиненного во взяточничестве, препятствовании правосудию и налоговых нарушениях (на основании разд. 5 ст. I Конституции США для этого требуется 2/3 голосов членов палаты).

Конституционный деликт может быть совершен в форме действия или бездействия.

Пример. Ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд.

Подавляющее большинство конституционных деликтов совершаются путем активных действий. Бездействие – это своего рода невмешательство в развитие событий, которые субъект конституционного права обязан был предотвратить.

⁶³ Шалланд Л. А. Верховный суд и конституционные гарантии // Конституционное государство: сб. ст. 2-е изд. СПб., 1905.

В ряде случаев предусматривается конституционно-правовая ответственность только за деяния в форме бездействия.

Пример. Ст. 37 Федерального закона «О политических партиях» устанавливает, что политическая партия, не принимавшая в течение семи лет подряд участия в выборах, подлежит ликвидации.

Зарубежный опыт

Закон ФРГ о партиях устанавливает, что объединение теряет статус партии, если оно в течение шести лет не принимало участия в выборах в Бундестаг или ландтаг с собственной предвыборной программой.

В соответствии со ст. 242 Конституции Португалии в случае действий или бездействия, грубо нарушающих закон, органы самоуправляющихся единиц могут быть распущены.

Хотя противоправным в строгом смысле слова признается поведение, не соответствующее правовым нормам, вместе с тем противоправность может быть связана с предписаниями не только правовых, но и других социальных норм, нарушение которых недопустимо в соответствии с конституционно-правовыми нормами. Поскольку деятельность общественных и иных объединений обычно регулируется не только конституционным законодательством, но также и нормами учредительных документов, то их конституционно-правовая ответственность может наступать за действия как нарушающие нормы конституционного права, так и предпринимаемые в нарушение их собственных учредительных документов, прежде всего устава.

Пример. Согласно ст. 42 Федерального закона «Об общественных объединениях» в случае совершения общественным объединением действий, противоречащих уставным целям, федеральный орган государственной регистрации или его соответствующий территориальный орган либо Генеральный прокурор РФ или подчиненный ему соответствующий прокурор вносит в руководящий орган данного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливает срок их устранения. В случае если в установленный срок эти нарушения не устраняются, орган или должностное лицо, внесшие соответствующее представление, вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев.

Конституционным деликтом может стать нарушение норм морали и нравственности, если это прямо или косвенно санкционировано конституционно-правовыми нормами.

Пример. Ст. 23 Закона «Об общественных объединениях» предусматривает, что в государственной регистрации общественного объединения может быть отказано, если название общественного объединения оскорбляет нравственность.

Зарубежный опыт

Согласно разд. 67 Конституции Дании граждане имеют право учреждать религиозные объединения для отправления культа при условии, что их вероучение и поступки не будут нарушать нормы морали.

Ст. 35 Конституции Ирландии предусматривает, что судья Верховного Суда отстраняется от должности по инициативе двух палат парламента за безнравственное поведение.

Вина – основной признак субъективной стороны деликта. Конституционно-правовые акты не дают определения вины и лишь в некоторых случаях предусматривают необходимость ее установления для привлечения к конституционно-правовой ответственности.

Из судебной практики

Согласно позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 25.01.2001 № 1-П, наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответствен-

ности во всех отраслях права и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. закреплено непосредственно.

В Постановлении от 27.04.2001 № 7-П Конституционный Суд РФ отметил, что законодатель вправе устанавливать даже презумпцию вины, учитывая при этом особенности соответствующих отношений и их субъектов, а также требования неотвратимости ответственности и интересы защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Верховный Суд РФ отказал в удовлетворении требования об отмене регистрации кандидата в депутаты, поскольку не было представлено доказательств виновного поведения кандидата, использовавшего при изготовлении агитационного печатного материала предоставленный третьим лицом фотоснимок стелы, являющейся открытым для свободного доступа объектом. Как отметил в своем решении Верховный Суд, отмена регистрации кандидата является мерой публично-правовой ответственности за виновное нарушение законодательства о выборах, следовательно, может быть применена судом исключительно при доказанности обстоятельств правонарушений со стороны кандидата в депутаты (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам от 17.09.2016 № 10-АПГ16-9).

Зарубежный опыт

В соответствии со ст. 61 Основного закона ФРГ Федеральный конституционный суд может объявить Федерального президента лишенным должности, только если установит, что Федеральный президент виновен в умышленном нарушении Основного закона или другого федерального закона.

Конституция Португалии в ст. 160 предусматривает, что депутат лишается мандата, если он признается виновным в участии в организации, которая придерживается фашистской идеологии.

Конкретизирует форму вины ст. 119 Конституции Австрии, предусматривая, что в связи с нарушением закона, а также неисполнением постановлений или указаний компетентных органов бургомистры и члены общинного правления могут быть отстранены от своей должности губернатором или правительством земли, если в вину им вменяется умысел или грубая неосторожность.

Можно сделать вывод, что в конституционном праве в качестве общего правила установлена презумпция невиновности, если из конкретного состава конституционного деликта прямо не следует иное.

Из анализа конституционно-правовых норм следует, что вина не во всех случаях является строго обязательным условием наступления конституционно-правовой ответственности.

Точка зрения

Мнения ученых по данному вопросу расходятся. О. Е. Кутафин считал, что наличие вины является необходимым элементом основания конституционно-правовой ответственности⁶⁴. Иную точку зрения высказывал Н. В. Витрук: «Конституция РФ допускает конституционную ответственность при наличии объективно противоправного деяния без установления вины субъекта, совершившего это деяние. Так, Конституционный Суд РФ, вынося решение о неконституционности закона, не выясняет, была ли вина участников законодательного процесса. В этом случае принятие неконституционного положения закона рассматривается как законодательная ошибка»⁶⁵.

⁶⁴ См.: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: 2001. С. 389.

⁶⁵ Витрук Н. В. Верность Конституции. С. 203–204.

При характеристике вины в конституционном праве следует учитывать то обстоятельство, что субъекты конституционных правоотношений могут быть не только индивидуальными, но и коллективными. Не следует отождествлять виновность индивидуальных и коллективных субъектов.

Применительно к индивидуальным субъектам вина, по общему правилу, может рассматриваться как психическое отношение лица к своему поведению и его последствиям в форме умысла или неосторожности.

Вину коллективных субъектов можно рассматривать как непринятие коллективным субъектом всех зависящих от него мер, в т. ч. неиспользование предоставленных ему прав (полномочий), для соблюдения конституционно-правовых норм и выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена конституционно-правовая ответственность. В этом случае значение приобретает сам факт не соответствующего конституционно-правовым нормам поведения со стороны коллективного субъекта, которого можно было бы избежать при проявлении обычной осмотрительности.

Пример. Согласно п. 2 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ могут быть досрочно прекращены в случае принятия им конституции (устава) или закона субъекта РФ, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, конституции (устава) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

В том случае, если коллективный субъект, привлекаемый к конституционно-правовой ответственности, ссылается на обстоятельства, не позволившие ему выполнить требования закона, бремя обоснования наступления указанных обстоятельств (которые могут быть известны только этому субъекту) должно ложиться на него самого. В частности, по вопросам избирательного права судебная практика пошла именно по этому пути.

Из судебной практики

Верховный Суд РФ в определении от 06.07.2000 по делу № 57-Г004 признал ссылки Белгородской окружной избирательной комиссии по выборам депутата Государственной Думы на отсутствие ее вины несостоятельными, поскольку доказательств того, что нарушение пассивного избирательного права имело место не по ее вине, окружная комиссия суду не представила.

На коллективный субъект может быть возложена ответственность за деяния индивидуальных субъектов, действующих от его имени (в его интересах, по его поручению), в случае отсутствия должного контроля за выполнением возложенных на них обязанностей.

Пример. Примером служит ст. 15 Федерального закона от 25.07.2002 № 114ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»: в случае, если руководитель или член руководящего органа общественного или религиозного объединения либо иной организации делает публичное заявление, призывающее к осуществлению экстремистской деятельности, без указания на то, что это его личное мнение, соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация обязаны в течение пяти дней со дня, когда указанное заявление было сделано, публично заявить о своем несогласии с высказываниями или действиями такого лица. Если соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация такого публичного заявления не сделают, это может рассматриваться как факт, свидетельствующий о наличии в их деятельности признаков экстремизма, что влечет

для этой организации конституционно-правовую ответственность. Согласно ст. 9 указанного Закона соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация могут быть ликвидированы (деятельность организаций, не являющихся юридическими лицами, может быть запрещена) по решению суда.

Основанием конституционно-правовой ответственности может быть не только конституционный деликт, но и иные обстоятельства, прямо предусмотренные конституционно-правовыми нормами. Как уже отмечалось, такими обстоятельствами могут выступать действия (бездействие) других субъектов.

Пример. Согласно ст. 113 Конституции РФ Председатель Правительства РФ несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство РФ полномочий.

В п. 4 ст. 39 Федерального закона «О политических партиях» устанавливается, что за нарушения, допущенные местным или первичным отделением политической партии (не являющимся юридическим лицом), несет ответственность соответствующее региональное отделение политической партии: за деяния первых последнему может быть вынесено письменное предупреждение, а также его деятельность может быть приостановлена на срок до шести месяцев.

Из судебной практики

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11.12.1998 № 28-П признал возможной ответственность за деяния других субъектов. По мнению Суда, поскольку Президент РФ в качестве главы государства определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, реализация которой возложена на Правительство РФ, этим обусловлена также «конституционная ответственность Президента РФ за деятельность Правительства РФ».

Выделяют следующие **виды конституционных деликтов**.

1) *Нарушение Конституции РФ, посягательство на конституционный строй*. К данному виду конституционного деликта так или иначе может быть сведено большинство конституционных деликтов. Нарушение Конституции РФ как основание конституционно-правовой ответственности предусматривается, например, ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Зарубежный опыт

В ряде случаев конституционно-правовые нормы формулируют квалифицирующие признаки: чтобы наступила конституционная ответственность, нарушение конституции должно быть, например, грубым (существенным и т. п.). Так, согласно ст. 89 Конституции Южно-Африканской Республики Национальное собрание может отправить в отставку Президента на основании серьезного нарушения Конституции. В условиях когда критерии такой «существенности», «грубости» или «серьезности» конституционно не установлены, инстанции ответственности придется привлекать к конституционной ответственности исходя только из субъективных оценок деяний субъекта конституционного деликта. Ярким примером может служить Республика Албания, где в июне 2021 г. Парламент объявил импичмент Президенту Республики Илиру Мете. В соответствии со ст. 90 Конституции Албании Президент Республики может быть освобожден от должности за серьезное нарушение Конституции и за совершение тяжкого преступления. В качестве нарушения Конституции главе государства вменялось, в частности, сосредоточение в своих руках законодательных, исполнительных и судебных полномочий, в то время как полномочия, которыми он наделен, являются преимущественно символическими. Также утверждалось, что Президент Албании нарушил конституционные обязательства (п. 3 ст. 88 Конституции), в отношении которых

он принес присягу, а именно: соблюдать Конституцию, уважать права и свободы граждан, защищать независимость Республики и служить общим интересам народа⁶⁶. По поводу того, какое нарушение конституции следует считать грубым, в правовой литературе существует мнение, что это такое нарушение, которым покушаются на конституционный порядок, причиняется существенный ущерб интересам государства и общества, нарушаются права и свободы человека, причиняется существенный ущерб государству или авторитету отдельных его органов. Но этот список не является и не может быть окончательным, т. к. все зависит и от действий лица, которому выдвинуто в этом обвинение⁶⁷. Конституциями могут быть установлены различные запреты, за нарушение которых наступает конституционно-правовая ответственность. Так, в соответствии со ст. 41 Конституции Республики Мадагаскар никто из призванных выполнять свои обязанности согласно Конституции под страхом утраты полномочий не может принимать от физического или юридического лица, иностранного или национального, вознаграждения или компенсации в рамках выполнения своих функций.

Из этого вида оснований ответственности выделяются конституционные деликты, характерные только для некоторых субъектов конституционно-правовых отношений. Так, в частности, нарушение порядка выезда за пределы страны, установленного конституцией, может являться основанием конституционно-правовой ответственности главы государства (ст. 12 Конституции Ирландии).

Посягательства на конституцию могут проявляться в действиях, направленных на неконституционные цели, и в самом установлении (декларировании) таких целей.

Точка зрения

По мнению К. Хессе, антиконституционными являются цели, не идентичные целям демократического строя Основного закона⁶⁸. Помимо этого, рассматриваемые деликты могут состоять в неконституционных способах достижения целей, а равно в самом установлении (декларировании) таких способов (методов), в призывах к неконституционным действиям (или пропаганде таких действий).

2) Нарушения конституционно-правовых запретов. Например, в соответствии с пп. 11 п. 2 ст. 39 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» основанием отказа в регистрации кандидата является неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения, что запрещено указанным Федеральным законом.

3) Нарушение (несоблюдение) прав и свобод человека и гражданина. Рассматриваемый вид конституционного деликта напрямую связан с нарушением конституции и законов, которые и закрепляют соответствующие права и свободы человека и гражданина, однако некоторые конституционно-правовые акты особо выделяют его как основание конституционно-правовой ответственности.

Пример. В соответствии со ст. 44 Федерального закона «Об общественных объединениях» названное объединение может быть ликвидировано в судебном порядке в случае нарушения им прав и свобод человека и гражданина. Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» в ст. 14 определяет основание для ликвидации религиозной организации и запрета на деятельность религиозной группы в судебном порядке в связи с их посягательством на личность, права и свободы человека и гражданина. В частности, основанием ответственно-

⁶⁶ Решение № 55/2021 об освобождении от должности Президента Республики Албания за серьезные нарушения Конституции (VENDIM Nr. 55/2021 PËR SHKARKIMIN E PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË PËR SHKELJE TË RËNDATË KUSHTETUTËS). <https://www.parlament.al/Files/Akte/20210614155420vendim%20nr.%2055,%20dt.%209.6.2021.pdf>

⁶⁷ Статкявичюс М. Конституционная практика Литвы: ответственность в порядке импичмента // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3.

⁶⁸ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М.: Юрид. лит., 1981. С. 247.

ности служит принуждение к разрушению семьи; нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, в т. ч. использованием в связи с религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением иных противоправных действий; склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии; воспрепятствование получению обязательного образования; воспрепятствование угрозой применения насильственного воздействия, другими противоправными действиями выходу гражданина из религиозного объединения; побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей; совершение иных противоправных действий.

4) Нарушение (отклонение, принесение с оговоркой) присяги. Такое основание конституционно-правовой ответственности предусматривается обычно в отношении лиц, непосредственно осуществляющих государственную власть (глав государств, членов правительства, депутатов, судей и т. п.) и в силу этого обязанных перед вступлением в должность принести присягу о добросовестном исполнении своих полномочий.

Очевидно, что в тексте присяги Президента РФ отражаются фундаментальные ценности, закрепленные в Конституции РФ, за посягательства на которые следует привлекать к конституционно-правовой ответственности. Однако Конституция России не предусматривает ответственности Президента РФ за нарушение присяги.

Зарубежный опыт

В соответствии со ст. 91 Конституции Италии Президент Республики до принятия на себя своих функций приносит перед Парламентом на совместном заседании палат присягу на верность Республике и соблюдение Конституции.

Конституция Чехии в ст. 60 устанавливает, что отклонение или принесение присяги Президента Республики с оговоркой влечет конституционно-правовую ответственность в виде аннулирования результатов выборов.

Нарушение присяги президентом страны согласно ст. 78 Конституции Габона, ст. 86 Конституции Литвы, ст. 35 Основного закона Монголии влечет его отрешение от должности.

5) Невыполнение (ненадлежащее исполнение) конституционных обязанностей. Этот вид конституционного деликта во многом связан с нарушением конституции и законов, которые закрепляют соответствующие обязанности; вместе с тем ряд конституционно-правовых норм выделяют его как специальное основание конституционно-правовой ответственности. Например, согласно ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа) субъекта РФ в случае ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа) субъекта РФ своих обязанностей.

Из судебной практики

По мнению Конституционного Суда РФ, выраженному в определении от 19.04.2001 № 65-О, при отсутствии специального судебного решения, непосредственно подтверждающего неконституционность положения законодательства субъекта РФ, аналогичного ранее признанному Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ, принцип непосредственного действия решений Конституционного Суда РФ обязывает органы государственной власти субъектов РФ выявлять в своем законодательстве положения, аналогичные тем, которые признаны неконституционными, и отменять их в установленном порядке. Неисполнение этой обязанности также влечет конституционно-правовую ответственность

в форме досрочного прекращения полномочий, процедура которого начинается с вынесения Президентом РФ предупреждения.

6) Злоупотребление правами (полномочиями). В широком смысле злоупотребление рассматривается как причинение зла посредством права. Есть случаи, когда субъекты, придавая своим действиям полную видимость юридической правильности, на самом деле используют свои права, отдельные институты в целях, противоположных тем, которые преследуются правом. Таким образом, злоупотребляя правами (полномочиями), субъекты конституционно-правовых отношений выходят за пределы, формально установленные конституционно-правовыми нормами.

Пример. Согласно ст. 7, 8 Федерального закона «О Счетной палате РФ» одним из оснований для досрочного освобождения от должности Председателя, его заместителя Счетной палаты РФ является «совершение злоупотреблений по службе».

Зарубежный опыт

В соответствии с разд. 10 ст. V Конституции штата Иллинойс за злоупотребления, допущенные при исполнении обязанностей, должностные лица могут быть отстранены от должности губернатором штата.

7) Утрата доверия. Данный вид конституционного деликта сам по себе имеет абстрактный характер и в связи с этим требует дополнительной правовой конкретизации. Он используется, как правило, в отношении выборных органов и должностных лиц. Предусматривая такое основание конституционно-правовой ответственности, законодатель привносит значительную долю субъективизма в вопрос наступления ответственности. Вместе с тем это объяснимо: инстанцией ответственности по этому основанию, как правило, является народ (население), который наделяет соответствующие органы и должностных лиц мандатом, а уверенность народа (населения) в добросовестности, порядочности выборных органов и должностных лиц служит важным элементом демократии.

В России на федеральном уровне законодательство использует понятие утраты доверия (выражения недоверия). В ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конкретизированы основания для выражения парламентом субъекта РФ недоверия главе субъекта, а также основания для утраты главой субъекта РФ доверия Президента РФ. В отношении выражения недоверия Правительству РФ со стороны Государственной Думы в ст. 117 Конституции РФ основания не определяются.

Пример. Согласно ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» основанием для утраты доверия Президентом РФ является выявление в отношении высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта РФ фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273 ФЗ «О противодействии коррупции».

Вопросы, связанные с утратой доверия выборными органами и должностными лицами, затрагивал в своих решениях и Конституционный Суд РФ, который неоднократно подчеркивал необходимость установления четких правовых критериев утраты доверия. В частности, Конституционный Суд РФ полагает, что положения, позволяющие расширительную интерпретацию оснований ответственности (при отсутствии гарантий недопустимости субъективной оценки деятельности), противоречат Конституции РФ.

Из судебной практики

Перечень обстоятельств, с которыми связывается утрата доверия как основание отзыва, по мнению Конституционного Суда РФ, выраженному в Постановлении от 07.06.2000 г. № 10-П, должен исключать, что к таковым могут относиться не конкретные действия (бездействие), а общая негативная оценка деятельности без ее обоснования подлежащими проверке фактами, поскольку тем самым могут произвольно ставиться под сомнение результаты выборов, завершившихся избранием соответствующего должностного лица.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 02.04.2002 № 7-П также подчеркнул, что тем большее значение при отзыве приобретает судебная защита, предполагающая, в частности, возможность установления судом по инициативе отзываемого лица или другого надлежащего заявителя, что то или иное действие (бездействие) отзываемого лица не имело места или что от его воли не зависело наступление тех последствий, которые оцениваются как основание для утраты к нему доверия, и потому дальнейшее осуществление процедуры отзыва исключается.

Согласно позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 02.04.2002 № 7-П, в силу особенностей местного самоуправления как публичной власти, наиболее тесно связанной с населением, то или иное решение либо действие (бездействие) выборного органа местного самоуправления, которое ставит под сомнение доверие к нему населения и является согласно уставу муниципального образования основанием для его ответственности, может стать известным избирателям без его предварительного юрисдикционного подтверждения.

8) Нарушение требований о несовместимости мандата. Конституционно-правовая ответственность наступает в случае нарушения субъектами конституционного права ограничений, установленных для них конституционно-правовыми нормами, на совмещение их мандата с различного рода деятельностью.

Пример. В соответствии со ст. 18 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» полномочия судьи Конституционного Суда РФ прекращаются ввиду продолжения судьей занятий или совершения действий, не совместимых с его должностью.

Также в качестве примера можно привести ст. 6 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно этой статье депутату Государственной Думы запрещается, в частности, находиться на государственной или муниципальной службе, заниматься предпринимательской деятельностью. В случае нарушения этих запретов в соответствии со ст. 4 указанного Закона его полномочия досрочно прекращаются.

В России есть практика применения приведенных выше норм. Государственная Дума приняла постановление от 14.09.2012 № 7686 ГД «О досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Гудкова Геннадия Владимировича». В этом постановлении делается ссылка на п. «в» ч. 1 ст. 4. Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Зарубежный опыт

В Австрийской Республике по вопросу лишения депутатского мандата из-за нарушения требований о несовместимости сначала происходит проверка фактов парламентской комиссией по несовместимости, затем комиссия передает рассмотрение дела в Конституционный Суд с предложением о лишении мандата. Французский вариант: проводится проверка обстоятельств совмещения мандата в Парламенте, а затем в Конституционный Совет с запросом обращается или бюро Парламента, или министр юстиции, или член парламента.

Из судебной практики

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27.12.2012 № 34-П отметил, что сама по себе возможность досрочного прекращения депутатских полномочий в случае несоблюдения депутатом Государственной Думы предписаний ч. 3 ст. 97 Конституции РФ, запрещающих ему осуществление другой оплачиваемой деятельности, помимо творческой, хотя непосредственно и не предусмотрена Конституцией РФ, но имплицитно содержится в самом запрете, поскольку обусловлена несовместимостью депутатского мандата с такой деятельностью, за исключением случаев, прямо оговоренных в Конституции РФ.

Претерпевание указанных негативных последствий как не связанное по своей природе с уголовным, административным или гражданско-правовым деликтом либо дисциплинарным проступком не является мерой уголовной, административной или гражданско-правовой ответственности, не относится оно и к мерам дисциплинарной ответственности. Подобное претерпевание выступает, по сути, в качестве специальной меры конституционно-правовой ответственности: полномочия депутата Государственной Думы прекращаются досрочно, и он утрачивает свой статус вследствие нарушения запрета (несоблюдения требования), установленного непосредственно в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие, применяется на всей территории Российской Федерации и которой не должны противоречить положения законов и иных правовых актов, принимаемых в Российской Федерации.

Следовательно, сама по себе возможность законодательного закрепления в качестве последствия несоблюдения предписаний ч. 3 ст. 97 Конституции РФ – с целью обеспечения действенности конституционного запрета на осуществление депутатом Государственной Думы другой, помимо творческой, оплачиваемой деятельности – такой принудительной меры конституционно-правовой ответственности, как досрочное прекращение полномочий депутата Государственной Думы, не может рассматриваться как несовместимая с требованиями Конституции РФ.

Как посчитал Конституционный Суд РФ, применительно к различным видам деятельности по отправлению публичных функций граждан, добровольно избирая такой род занятий, соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус. В связи с этим возможность привлечения его к конституционно-правовой ответственности, в т. ч. в виде досрочного прекращения депутатских полномочий за несоблюдение соответствующих обязанностей и ограничений, не может сама по себе рассматриваться как нарушение принципов справедливости и соразмерности (см. также: Определение от 26.01.2017 № 104-О, Определение от 24.10.2019 № 2952-О).

Зарубежный опыт

В соответствии со ст. 107 Конституции Польши за нарушение запрета на ведение хозяйственной деятельности (с извлечением выгоды из имущества казны государства или территориального самоуправления) депутат (а также сенатор – согласно ст. 108) может быть привлечен к конституционно-правовой ответственности.

Согласно ст. 89 Конституции Азербайджана член парламента, ставший «религиозным деятелем», лишается мандата.

9) Недостойное (неэтичное) поведение. Этот вид основания конституционно-правовой ответственности иллюстрирует то, что противоправность может быть связана с предписаниями не только правовых, но и других социальных норм, нарушение которых недопустимо в соответствии с конституционно-правовыми нормами.

Пример. В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» ответственность парламентариев за нарушение этических норм устанавлива-

ется регламентами палат (эта норма конкретизируется в ст. 45 Регламента Государственной Думы и в ст. 53 Регламента Совета Федерации).

В ст. 14 Регламента Московской городской Думы установлена обязанность депутата не употреблять в выступлении или вопросе грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству депутатов Думы и иных лиц, не призывать к незаконным действиям, не использовать заведомо ложную информацию, не допускать оценок участников заседания и их высказывания, необоснованных обвинений в чей-либо адрес. В случае нарушения данных предписаний депутат может быть лишен слова, к нему могут быть применены такие меры, как призыв к порядку, повторный призыв к порядку с занесением соответствующей записи в протокол, порицание, порицание с лишением слова (ст. 127 Регламента).

Зарубежный опыт

Согласно ст. 20 Основного закона о Президенте Израиля Кнессет может принять решение об отрешении от должности Президента Израиля, если находит поведение Президента недостойным статуса главы государства.

Точка зрения

В юридической литературе выражается мнение, что безусловным основанием для прекращения должностных полномочий должно стать совершение деяния, послужившее основанием для лишения лица родительских прав. Гражданско-правовым правонарушением (с формально-юридической позиции) является пристрастие лица к азартным играм, злоупотребление спиртными напитками или наркотическими веществами, если этими действиями семья ставится в тяжелое материальное положение. Наиболее спорным является признание в качестве деяния, не совместимого с должностью, совершение аморального поступка в связи с неявной его противоправностью. Рассуждая о включении аморальных поступков в качестве оснований для привлечения лица к ответственности, одни исследователи акцентируют внимание на том, что моральные нормы не должны служить ориентиром при вынесении решения о противоправности поведения лица в силу их субъективного оценочного характера; другие же придерживаются позиции, согласно которой факт включения в запрещающую норму аморального поступка является свидетельством наделения его противоправностью, т. е. облечения в правовую форму⁶⁹.

10) Совершение государственной измены или другого деяния (преступления, проступка), которое несовместимо с конституционно-правовым статусом субъекта конституционно-правовых отношений как носителя политических прав (властных полномочий). Этот вид конституционного деликта является одним из самых разнообразных по формам. Именно в связи с этим видом конституционного деликта встает вопрос о соотношении ответственности в конституционном и других отраслях права. Специфика конституционного деликта в данном случае состоит в том, что совершение такого правонарушения является действием субъекта конституционного права, которое не соответствует должному для него поведению, предусмотренному конституционно-правовыми нормами, и делает невозможным его дальнейшее пребывание в должности. Среди преступных деяний, совершение которых несовместимо с осуществлением властных полномочий, следует выделить прежде всего государственную измену.

Согласно ст. 93 Конституции РФ Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене. Определение государственной измены дано в ст. 275 УК РФ. К государственной

⁶⁹ Трофимова Г. А. Деяния, не совместимые с должностью, как основание конституционно-правовой ответственности // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 1.

измене относятся такие действия, как шпионаж, выдача иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, доверенную лицу или ставшую известной ему по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации. Применение мер конституционно-правовой ответственности по данному виду оснований конституционно-правовой ответственности, как правило, не освобождает субъекта от привлечения к иным видам юридической ответственности.

Пример. Согласно ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отзыв высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта РФ за нарушение им законодательства Российской Федерации и (или) законодательства субъекта РФ, факт совершения которого установлен соответствующим судом, не освобождает высшее должностное лицо (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта РФ от иной ответственности, предусмотренной федеральными законами и законами субъекта РФ.

Зарубежный опыт

Ряд зарубежных конституций предусматривают ответственность президента только за государственную измену (ст. 47 Конституции Казахстана, ст. 65 Конституции Чехии), а некоторые – также и за совершение иных преступлений, как правило тяжких (ст. 145 Конституции Польши; разд. 4 ст. II Конституции США).

Конституции зарубежных стран практически никогда не устанавливают понятие государственной измены, поскольку это определяется уголовным законодательством. Однако есть и исключения. В разд. 3 ст. III Конституции США определяется понятие измены – это ведение войны против США и присоединение к врагам США, а также оказание врагам помощи и поддержки.

11) Невыполнение судебных решений. Неисполнение органами государственной власти и должностными лицами субъектов РФ решения Конституционного Суда РФ дает, в частности, основание для вынесения Президентом РФ на основании Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предупреждения соответствующему органу власти (должностному лицу) субъекта РФ и возможного последующего досрочного прекращения их полномочий как формы конституционно-правовой ответственности.

Из судебной практики

В Определении Конституционного Суда РФ от 19.04.2001 № 65-О отмечается, что неисполнение решения Конституционного Суда РФ объективно создает препятствия для обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории РФ. Для реализации закрепленных Конституцией РФ основ конституционного строя и полномочий федеральных органов государственной власти, дополнительное, повторное установление иным судом таких обстоятельств для вынесения Президентом РФ предупреждения не требуется, тем более что решение Конституционного Суда РФ окончательно, не подлежит обжалованию, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами, т. е., следовательно, и другими судами.

3.3. Субъекты конституционно-правовой ответственности

Наличие субъекта – необходимый элемент конституционно-правовой ответственности.

Субъект конституционно-правовой ответственности – участник конституционно-правовых отношений, на которого возлагается закрепленная нормами конституционного права обязанность отвечать за свое юридически значимое поведение в сфере конституционно-правового регулирования, обеспечиваемая возможностью применения к нему конституционно-правовых санкций.

Исходя из данного определения, можно сделать вывод, что субъект конституционно-правовой ответственности характеризуется *тремя важными признаками*:

1) он является участником конституционно-правовых отношений, т. е. обладает конституционной право- и дееспособностью;

2) на него возложена обязанность отвечать за свое юридически значимое поведение (а в ряде случаев не только за совершенные им деяния, но и за деяния других субъектов);

3) в конституционном праве предусматривается возможность претерпевания им особых ограничений, негативного воздействия норм конституционного права (т. е. он обладает конституционной деликтоспособностью – способностью самостоятельно нести ответственность за совершенные конституционные деликты).

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.