

УЧЕБНИКИ
И УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

А. В. Зиновьев

**КОНСТИТУЦИОННОЕ
ПРАВО
РОССИИ**

ЮРИДИЧЕСКИЙ
ЦЕНТР

Учебники и учебные пособия (Юридический Центр Пресс)

Александр Зиновьев

Конституционное право России

«Юридический центр»

2010

Зиновьев А. В.

Конституционное право России / А. В. Зиновьев —
«Юридический центр», 2010 — (Учебники и учебные пособия
(Юридический Центр Пресс))

Это второе издание учебника, которое также посвящено проблемному изучению конституционного права. Молчаливый отказ от проблемного обучения неизбежно негативно сказывается на качестве образования. При этом автор предлагает рассматривать серьезные проблемы конституционного права с политико-правовых позиций, так как их оценка с точки зрения права будет односторонней, искажающей суть исследуемых проблем. Конституция – это политико-правовой документ. Политика и право в нем должны находиться в органическом единстве, слиты воедино. Конституционное право – это одна из важнейших и острейших политико-правовых отраслей права. Впервые в нашей юридической литературе дается объемный авторский набор определений основным понятиям конституционного права. В конце каждой главы учебника предлагаются схемы, которые дополняют, усиливают наглядность, повышают КПД усвоения основных понятий и непростых проблем конституционного права. В учебнике сформулированы многочисленные рекомендации по реформированию конституционно-правовых институтов с акцентом не только на то, что делать, но и как делать. Второе издание учебника достаточно полно отражает новые законы, принятые после первого его опубликования. За данный период времени было принято немало новых законов, которые имеют непосредственное отношение к конституционному праву, и огромное количество поправок было внесено в действующие законы России.

© Зиновьев А. В., 2010

© Юридический центр, 2010

Содержание

Предисловие	7
Рекомендуемые учебники по Конституционному праву России	9
Глава 1. Конституционное право – отрасль права, наука и учебная дисциплина	10
Понятие конституционного права	10
Конституционно-правовые нормы и их особенности	13
Конституционно-правовые отношения и их особенности	14
Объекты конституционно-правовых отношений	15
Возникновение, изменение и прекращение конституционно-правовых отношений	16
Источники конституционного права	17
Система конституционного права	18
Место конституционного права в системе права России	19
Схемы к главе 1 «Конституционное право – отрасль права, наука и учебная дисциплина»	20
Глава 2. Основы учения о конституции и современной теории конституционализма	26
Понятие и сущность конституции	26
Функции конституции	28
Юридические свойства конституции	29
Конституционализм, конституционность – основа основ государственно-правовой культуры	30
Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятия конституционных поправок[27]	36
Конституционная ответственность	40
Конец ознакомительного фрагмента.	47

Зиновьев А. В

Конституционное право России

Рецензенты:

В. М. Боер, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

В. П. Сальников, доктор юридических наук, профессор, академик, заслуженный деятель науки РФ

© А. В. Зиновьев, 2010

© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2010

Предисловие

Предлагаемое второе издание учебника также посвящено проблемному изучению конституционного права.

Во втором издании автором учтены многочисленные поправки в федеральные конституционные и федеральные законы. В учебнике широко использованы новейшая литература по конституционному праву России и зарубежных стран, а также иная литература, имеющая отношение к названной отрасли права. Многим нормативным источникам права дана авторская политико-правовая оценка.

Многочисленные дополнения внесены в главы и параграфы учебника. Некоторые из них стоит назвать. Так, например, в учебник включены параграфы, имеющие большое политическое значение «О суверенитете, демократии, государстве», «Выборы депутатов Государственной Думы», «Статус Конституционного Суда России и его деятельность нуждаются в совершенствовании» и др.

Поэтому основное внимание уделяется проблемным теоретическим и практическим вопросам конституционного права. Молчаливый отказ от проблемного обучения неизбежно негативно сказывается на качестве образования. При этом стоит отметить, что в конституционном праве практически все темы отмечены той или иной проблемой. При этом автор предлагает рассматривать серьезные проблемы конституционного права с политико-правовых позиций, так как их оценка только с точки зрения права будет односторонней, искажающей суть исследуемых проблем. Конституция – это политико-правовой документ. Политика и право в нем должны находиться в органическом единстве, слиты воедино. Политика не должна противоречить праву. В противном случае право и политика становятся ущербными.

Надо честно признать, что в Конституции Российской Федерации отношения между политикой и правом установлены неидеальные. Политика часто вступает в противоречие с правом, что порождает коллизии, негативно сказывается на стабильности в государстве и обществе. Давно пора отказаться от двух крайних подходов к определению права вообще и конституционного права в частности. Исследуя проблемы конституционного права, не следует игнорировать его политико-правовое предназначение. Конституционное право призвано не только закреплять демократические устои государства и общества, приоритетное положение человека и гражданина, обеспечивать равные правовые условия для участия во власти, но и способствовать созданию благоприятных условий и оптимального тактического и стратегического простора для поступательного развития государства и общества, для сбалансирования сил социально-политических групп, участвующих в осуществлении государственной власти или претендующих на власть. Немаловажная роль принадлежит конституционному праву, как эффективному средству на пути тех сил, которые любыми средствами и способами пытаются и уже добиваются власти и богатства в своих личных интересах за счет ограбления государства и большинства россиян.

Конституционное право – это одна из важнейших и острейших политико-правовых отраслей права. Оно закрепляет основные устои государства и общества, является ведущей отраслью права. Проблемы теории и практики конституционного права весьма непростые, среди российских и зарубежных ученых нет единого их понимания. Многие годы по их решению ведутся дискуссии и настоящие баталии, на результатах которых часто негативно сказывается политика. Не способствуют решению проблем устаревшие стереотипы основополагающих политико-правовых понятий конституционного права, а их комментарии не отличаются убедительным совершенством. Поэтому автору учебника приходится вести заочную дискуссию с ведущими учеными России и зарубежных стран. Впервые в нашей юридической литературе дается объемный авторский набор определений основных понятий конституционного

права. Они не претендуют на истину в последней инстанции, но для студентов, курсантов, аспирантов юридических вузов, ученых, политиков и депутатов их значение невозможно переоценить. Сформулированные автором определения будут побуждать изучающих конституционное право осмысленно оценить данные определения, более основательно, углубленно познать проблемы конституционного права, самостоятельно судить о его роли и значении в жизни государства и общества.

Проблемы изучения теории и практики конституционного права приобрели исключительно важное значение. Это было обусловлено, прежде всего, повсеместной недооценкой роли конституционного права, а также резким возрастанием его воздействия на реальную политическую, экономическую и социально-культурную жизнь страны.

Политическая и юридическая практика показала, что сегодня без глубокого знания конституционного права не может состояться ни один политик, ни один парламентарий, ни один уважающий себя чиновник.

Одной из основных задач курса является обучение свободному и правильному ориентированию в действующем законодательстве и научной литературе, навыкам и умениям понимать и толковать нормы конституционного права.

В конце каждой главы учебника предлагается значительное количество схем, которые дополняют курс, усиливают наглядность, повышают КПД усвоения непростых основных понятий и тем конституционного права.

Основной целью изучения конституционного права является познание сущности и особенностей конституций, государственного строя, основ правового положения личности, приоритетного подхода к соблюдению, охране и защите прав и свобод человека и гражданина, форм национально-государственного и политико-территориального устройства государства, избирательных систем, статуса депутата, системы, основ организации и деятельности органов государства, а также основ местного самоуправления.

Изучение конституционного права предполагает объективную оценку государственно-политической практики, которая позволит осознанно и ответственно усваивать конституционно-правовые институты и не менее осознанно и ответственно оценивать их роль и значение, а также политическую ситуацию в стране. Автор считает крайне важным довести до сведения читателей основные проблемы конституционного права России.

Предлагаемый учебник – это многолетний труд, в котором автор решил поделиться своим видением проблем конституционного права. Он рассчитан на ученых, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов, политиков, депутатов и иных граждан, которых интересуют проблемы конституционного права.

Учебник не претендует на истину в последней инстанции, возможное научное обсуждение поставленных в нем проблем позволит решить или приблизить их решение.

Рекомендуемые учебники по Конституционному праву России

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс. – В 2 т. – М.: Юристъ, 2006. – Т. 1. – 719 с.; Т. 2. – 778 с.
2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – М.: Норма, 2006. – 784 с.
3. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 608 с.
4. Конституционное право России: учебник / Отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. – М.: Норма, 2007. – 544 с.
5. Конституционное право России: учебник / Под ред. А. Е. Постникова. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 504 с.
6. Конституционное право России: учебник / Под ред. А. С. Прудникова, В. И. Авсеенко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 687 с.
7. Чиркин В. Е. Конституционное право России: учебник. – М.: Юристъ, 2006. – 447 с.

Глава 1. Конституционное право – отрасль права, наука и учебная дисциплина

Понятие конституционного права

Понятие «конституционное право» имеет многогранное значение и употребляется для обозначения отрасли права, отрасли науки и учебной дисциплины.¹

Конституционное право как отрасль права – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления народовластия.

Конституционное право как отрасль правовой науки – это наука о народовластии, наука, предметом которой является конституционное право как отрасль.

Наука конституционного права *вырабатывает* понятие отрасли права; *изучает* конституционно-правовые нормы и институты; общественные отношения, лежащие в основе конституционного устройства Российской Федерации; конституционно-правового положения человека и гражданина; избирательной системы; статуса депутата; системы организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Наука конституционного права изучает общественные отношения, с которыми связано осуществление государственной власти; характер взаимодействия конституционных норм с нормами других отраслей права; выявляет эффективность действия конституционных норм и вносит рекомендации по их совершенствованию.

Здесь уместно будет заметить, что наука конституционного права выходит за пределы самой отрасли, когда речь идет о проектах законов – будущих источниках конституционного права, которые являются, как правило, детищем науки и парламента. Только в случае их принятия они становятся составной частью отрасли конституционного права.

Конституционное право как учебная дисциплина – это совокупность правовых знаний о конституционном праве как отрасли права и как науке.

Вместе с тем нельзя обойти молчанием дискуссию о понятиях «государственное право» и «конституционное право». В свое время Р. Декарт советовал: «Определяйте значение слов, и вы избавите мир от половины его заблуждений».

Несмотря на то, что спор среди отечественных ученых о содержании и понятиях «государственное право» и «конституционное право» длится несколько десятилетий, до сих пор нет единого мнения по данной проблеме. Еще в 1971 году редакция журнала «Советское государство и право» предоставила возможность двум известным советским ученым А. И. Лепешкину и В. Ф. Котоку,² сторонникам двух противоположных точек зрения, изложить свою позицию. Не вдаваясь в анализ их концепций, стоит заметить, что А. И. Лепешкин был сторонником понятия «государственное право», а В. Ф. Коток отстаивал концепцию «конституционного права». В настоящее время многие ученые ставят знак тождества между понятиями «государственное право» и «конституционное право». Однако эти понятия не являются идентичными.

Понятие «конституционное право» официально получило импульс своего самоутверждения с принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, первая глава которой названа «Основы конституционного строя». В соответствии с данной главой постановлением Правительства РФ от 12 августа 1994 года был утвержден «Государственный обра-

¹ Авакьян С. А. Библиография по конституционному и муниципальному праву России. М., 2002. В данном библиографическом справочнике опубликованы основные источники по конституционному и муниципальному праву России.

² Лепешкин А. И. Соотношение государственного права и норм советской конституции; Коток В. Ф. Содержание советского конституционного права // Советское государство и право. 1971. № 2. С. 102–113.

зовательный стандарт высшего профессионального образования».³ А приказом министерства науки и технической политики Российской Федерации от 28 февраля 1995 года была введена научная специальность (12.00.02), включающая конституционное право; административное право; государственное управление; муниципальное право.⁴ После принятия названных документов многие ученые согласились с переименованием государственного права в конституционное, а некоторые пошли на компромисс. Они стали именовать данную отрасль права: конституционное (государственное) право. Так, например, большой коллектив известных авторов под руководством Б. А. Страшуна издал учебник «Конституционное (государственное) право зарубежных стран» (том 1—1993 г., том 2—1995 г., том 3—1997 г.). В 2002 году М. Б. Смоленским был опубликован учебник под названием «Конституционное (государственное) право России».⁵ В таком подходе просматривается отождествление понятий «государственное» и «конституционное» право». Некоторые авторы недвусмысленно утверждают: «В настоящей работе термины «государственное право» и «конституционное право» рассматриваются как синонимы».⁶ М. В. Баглай в своем учебнике третий параграф первой главы обозначил так: «Конституционное право или государственное право? Спор о терминах».⁷ Категоричность утверждения не вызывает сомнений. Даже сторонник конституционного права Н. А. Богданов вынужден был признать: «Если первенствующая роль признается за государством, соответствующая отрасль права не может быть ни чем иным, как только государственным правом».⁸ Известный российский ученый А. А. Белкин после проведения обстоятельного анализа позиций многих ученых по данной проблеме пришел к следующему выводу: «предпочтительнее, на наш взгляд, называть отрасль «государственным правом» в силу того обстоятельства, что ее наименование «конституционное» заранее ограничивает анализ соответствующих правовых институтов рамками отдельного типа регулирования».⁹

В ряде вузов страны понятию «государственное право» отдается предпочтение. Например, на юридическом факультете Санкт-Петербургского Государственного университета одна из кафедр именуется «кафедрой государственного права». Автор учебника никогда не сомневался в научности понятия «государственное право». Вместе с тем в названиях многих его публикаций используется понятие «конституционное право» только лишь потому, что издательства считают название «государственное право» негарантирующим им коммерческого успеха.

Думается, спор идет не столько о наименовании, сколько о содержании. По мнению автора, понятия «государственное право» и «конституционное право» не тождественны.

Во-первых, не все нормы конституции имеют отношение только к государственному праву.

Во-вторых, в конституции нет огромного количества государственно-правовых норм. Невольно возникает вопрос, в чем главная причина спора и какой есть резон в понятии «конституционное право»?

По моему глубокому убеждению, в научную дискуссию вторглась политика, которая встала на сторону понятия «конституционное право».

Во-первых, такое понятие призвано повысить роль и значение Конституции, уважение и доверие к ней, а по большому счету испытывать гордость за Основной закон своей страны.

³ Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. М., 1995. С. 234.

⁴ Приказ министра науки и технической политики Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 24 «О номенклатуре специальностей научных работников» // Бюллетень Высшего аттестационного комитета. 1995. № 4. С. 31.

⁵ Смоленский М. Б. Конституционное (государственное) право России. Ростов-на-Дону, 2002.

⁶ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2002. С. 9.

⁷ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2002. С. 8–9.

⁸ Богданов Н. А. К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. 1994. № 7. С. 13–14.

⁹ Белкин А. А. Наименование отрасли: Государственное и конституционное право // Государство и право. 1997. № 4. С. 145.

Во-вторых, «на слух» конституционное право звучит престижнее, если хотите – привлекательнее.

В-третьих, надо честно признать, что для рядовых граждан понятие «государственное право» мало что говорит, тогда как понятие «конституционное право» более доступно и, в общем, понятно.

В основу разграничения права на отрасли положены два критерия:

- 1) предмет регулирования;
- 2) метод регулирования.

Конституционное право призвано регулировать общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственной власти. Метод регулирования является важным критерием деления права на отрасли. Его бы я назвал методом политического воздействия, не исключающего принуждения, так как для субъектов конституционно-правовых отношений подчас не характерны «классические» средства правовой ответственности.

Нормы конституционного права призваны не только регулировать общественные отношения, но и закреплять основные устои государства и общества. К ним можно отнести: основы государственного (конституционного) строя; основы прав и свобод человека и гражданина; федеративное устройство государства; основы избирательной системы; основы статуса депутата; основы организации и деятельности органов государственной власти; основы статуса местного самоуправления.

Исследуя проблемы конституционного права необходимо обратить внимание на его *политико-правовое предназначение*, которое немногими учеными признается. Конституционное право призвано не только закреплять демократические устои государства и общества, приоритетное положение человека и гражданина, создать равные правовые условия для участия во власти, но и способствовать формированию благоприятных условий и оптимального тактического и стратегического простора для поступательного развития государства и общества; для сбалансирования сил социально-политических групп, участвующих в осуществлении власти или претендующих на власть. Немаловажная роль принадлежит конституционному праву как эффективному средству на пути тех сил, которые любыми средствами и способами пытаются и уже добиваются власти и богатства в своих личных интересах за счет ограбления государства и большинства россиян. К сожалению, заметных результатов этой функции пока не видно.

Конституционно-правовые нормы и их особенности

В нашей юридической литературе принято давать общеюридическую характеристику конституционно-правовых норм. Думается, не следует повторять аксиомы общей теории права, а необходимо обратить внимание на *особенности конституционно-правовых норм*, которые им присущи по сравнению с нормами других отраслей права.

1) Прежде всего, нормы конституционного права отличаются своим *содержанием и сферой регулируемых общественных отношений*. Они призваны закреплять основные устои государства и общества и регулировать важнейшие общественные отношения.

2) Нормы конституционного права отличаются *непосредственным действием*. Суть этого действия заключается в том, что права и обязанности у субъектов возникают не из конкретных правоотношений, а непосредственно из Основного Закона.

3) Для них характерны особенности *структуры*. Общепринято считать, что правовые нормы имеют трехзвенную структуру: гипотезу, диспозицию и санкцию. Конституционно-правовые нормы чаще всего имеют диспозицию, реже – гипотезу и лишь в отдельных случаях санкцию.

4) *Нормы-определения*. Так, в статье 1 Конституции РФ даётся определение нашему государству: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Впервые в нашей Конституции сформулировано научно-обоснованное определение государства российского. Правда, и оно нуждается в коррективах. Думается, его следовало бы сформулировать так: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое социальное светское государство с республиканской формой правления».

5) *Нормы-принципы*. В статье 10 Конституции РФ назван принцип разделения властей: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную».

6) *Нормы-правила*. По существу вся глава 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина» состоит из правил, очевидность которых не нуждается в комментариях.

7) *Учредительные нормы*, посредством которых учреждаются органы государства и федеративное устройство России (см. ст. 71–72, 80–93 Конституции РФ).

8) *Программно-целевые нормы*. Их в ныне действующей Конституции немного. Основной Закон провозглашает наше государство правовым и социальным, каковым Россия ещё не является. Конституция поставила задачу построения правового и социального государства.

Конституционно-правовые отношения и их особенности

Как уже отмечалось, конституционно-правовые отношения возникают в процессе осуществления государственной власти. Они могут появиться только при наличии соответствующих правовых норм.

В нашей юридической литературе нет единого подхода к количеству, классификации и содержанию конституционно-правовых отношений. Амплитуда колебания их количества велика – от 3 до 14. Нет единого подхода к их классификации, нарушается системный подход, один и тот же вид отношений может иметь различный порядковый номер. Более того, количество отношений в классификационной системе может совпадать, а по содержанию нет. По мнению автора, конституционно-правовые отношения следует классифицировать на семь групп, которые не исключают, а наоборот, предполагают их подразделение на подгруппы.

1. Отношения, возникающие в сфере основ конституционного (государственного) строя.
2. Отношения, возникающие в области прав и свобод человека и гражданина.
3. Отношения, возникающие в сфере федеративного устройства Российской Федерации.
4. Отношения, возникающие в сфере избирательной системы.
5. Депутатские правоотношения.
6. Отношения, возникающие в сфере основ организации и деятельности органов государственной власти.
7. Отношения, возникающие в сфере местного самоуправления.

Под субъектами конституционно-правовых отношений понимаются их участники, выступающие в качестве сторон. Круг их достаточно широк. Это и народ, и человек, и гражданин, и государство, и субъекты федерации, и органы государственной власти, и депутаты, и избирательные комиссии, и партии, и движения.

Объекты конституционно-правовых отношений

Под объектами конституционно-правовых отношений следует понимать то, на что направлено конкретное право и соответствующая ему обязанность с целью удовлетворения притязания уполномоченного на то лица.

В нашей юридической литературе многие ученые под объектом понимают сами отношения. Трудно согласиться с таким подходом. Невольно возникает вопрос, а что же тогда является предметом регулирования? Субъектов конкретных правоотношений интересуют не отношения, скажем, в случае отзыва депутата избирателями, а мандат депутата, лишаясь которого, он превращается в экс-депутата со всеми вытекающими правовыми последствиями.¹⁰

Объекты делятся на:

- 1) действия;
- 2) имущественные блага;
- 3) неимущественные блага.

Чаще всего объектом конституционно-правовых отношений выступают действия, которые облакаются в различную форму в зависимости от субъектов отношений и решаемых вопросов. Например, в соответствии с п. «в» ст.103 Конституции РФ Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ, оформляя это назначение постановлением. Многие вопросы Государственная Дума решает посредством принятия законов.

Имущественные блага как объекты конституционно-правовых отношений выступают реже, чем действия. Эти отношения связаны с закреплением форм собственности, с реализацией гражданами своих конституционных материальных прав. Так, ст.39 Конституции РФ гарантирует каждому гражданину «социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом».

Неимущественные блага как объект конституционно-правовых отношений имеют место в связи с реализацией права избирать и быть избранным, права законодательной инициативы, права Государственной Думы давать согласие на лишение депутата неприкосновенности и т. д.¹¹

¹⁰ Белкин А. А. Объекты конституционного регулирования // Правоведение. 1988. № 3.

¹¹ Возможные возражения о недостаточной аргументации некоторых положений заслужены, но автор данные проблемы относит к общей теории государства и права.

Возникновение, изменение и прекращение конституционно-правовых отношений

Возникновение, изменение и прекращение конституционно-правовых отношений связаны с обстоятельствами, предусмотренными нормами права (*юридическими фактами*). Они отличаются от иных общественных фактов тем, что влекут за собой определенные правовые последствия. По своему характеру юридические факты делятся на действия и события.

Юридические действия – это обстоятельства, связанные с деятельностью человека, проявлением его воли.

Юридические события не зависят от воли людей, происходят помимо нее.

Юридические действия могут быть правомерными и противоправными. Примером правомерных действий является принятие закона или иного акта органом государственной власти, на то уполномоченным, а примером противоправных действий – попытка принятия акта тем или иным органом, на то неправомочным. На практике иногда случается, когда органы государства принимают решения, выходящие за пределы их полномочий.

К числу событий следует отнести, например, рождение и смерть человека, достижение определенного возраста. Так, в случае достижения гражданином ко дню выборов 18 лет он приобретает право избирать, а по достижении 21 года – быть избранным в Государственную Думу.

Источники конституционного права

Юридические источники – это формы выражения права.

Под источником конституционного права в юридическом смысле понимают те правовые формы, т. е. акты, в которых находят закрепление нормы конституционного права. Поэтому источником конституционного права будет не любой закон или иной акт, а только тот закон или иной акт, в котором содержатся нормы конституционного права.¹²

1) Главным источником конституционного права является Конституция РФ.

2) Второе место занимают федеральные конституционные законы. Например, федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

3) Важное место среди источников конституционного права занимают Декларации: Декларация о государственном суверенитете, Декларация прав и свобод человека и гражданина, Декларация о языках народов России;

4) Федеральные законы, такие как Закон о гражданстве РФ, Закон о выборах депутатов Государственной Думы и многие другие.

5) Конституции республик и уставы других субъектов федерации;

6) Нормативные акты органов государственной власти Российской Федерации (палат Федерального Собрания, Президента, Правительства) и органов государственной власти субъектов федерации, если они приняты в соответствии с предписаниями Конституции РФ.

7) Особое место среди источников конституционного права занимают постановления и заключения Конституционного Суда РФ, принимаемые по вопросам его компетенции и другие.

¹² По данному вопросу есть и иные точки зрения. См., например: Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юрист, 2002.

Система конституционного права

Система конституционного права – это объединение конституционно-правовых норм в группы в определенной последовательности, в зависимости от их содержания, характера регулируемых ими общественных отношений и значения норм.

Система конституционного права теснейшим образом связана с Конституцией РФ. И это не случайно, так как важнейшие конституционно-правовые институты находят свое выражение и закрепление в Конституции. Но было бы неправильным, как это делают многие ученые, полностью отождествлять систему конституционного права с системой Конституции. Без преувеличения стоит отметить, что системы конституций стран мира, как и наша конституция, по многим причинам далеки от научного идеала. В первую очередь по политическим, а во вторую – по временным. Конституции чаще всего разрабатывались и принимались в сложных обстоятельствах, не позволяющих качественно проработать основные их положения, да и политический умысел составителей давал о себе знать, что не могло негативно не отразиться и на демократизме конституций.

Первое место в системе конституционного права России занимают нормы, закрепляющие основы государственного (конституционного) строя.

Ко второй группе относятся нормы, закрепляющие основы прав и свобод человека и гражданина.

Третья группа связана с закреплением федеративного устройства России.

Четвертую группу составляют нормы, закрепляющие основы избирательной системы России.

Пятую группу составляют нормы, закрепляющие основы правового статуса депутата.

В шестую группу входят нормы, закрепляющие систему, основы организации и деятельности органов государственной власти.

Седьмая группа охватывает нормы, определяющие конституционный статус органов местного самоуправления.

Все эти группы конституционно-правовых норм, расположенных в обозначенном порядке, составляют самую общую систему конституционного права, которая не исключает, а, наоборот, предполагает ее конкретизацию.

Место конституционного права в системе права России

В системе права конституционное право России занимает первое, ведущее место, которое определяется тем, что его нормы закрепляют основные устои государства и общества, регулируют важнейшие общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственной власти. Именно они предопределяют сущность всех других отраслей права.

Права и свободы человека и гражданина, провозглашаемые конституционным правом, являются «высшей ценностью», приоритетными для всех отраслей права. Так, на уголовное право, в случае необходимости, возлагается задача обеспечивать уголовно-правовыми средствами конституционные права, свободы и обязанности граждан.

Нормы конституционного права закрепляют полновластие многонационального народа России – народный суверенитет и определяют формы его реализации.

Нормы конституционного права устанавливают принципы государственного устройства, его деление на государства, национально-государственные, политико-территориальные и административно-территориальные образования, определяют формы государственных связей между государством в целом и его частями, их правовой статус.

Нормы конституционного права, устанавливая систему, основы организации и деятельности органов государства, тем самым определяют и закрепляют основные принципы организации и деятельности органов управления, то есть оно содержит основные начала для административного права. Таким образом, конституционное право содержит нормы, основополагающие для всех других отраслей права.

В заключение следует сформулировать определение данной отрасли права:

Конституционное право – ведущая отрасль права России, представляющая собой совокупность юридических норм, *закрепляющих* основы государственного (конституционного) строя; основы прав и свобод человека и гражданина; федеративное устройство РФ; основы избирательной системы; основы правового статуса депутата; основы организации и деятельности органов государственной власти; основы статуса местного самоуправления; *призванных* регулировать властеотношения и оптимально сбалансировать соотношение сил социально-политических групп, участвующих в осуществлении государственной власти.

Схемы к главе 1 «Конституционное право – отрасль права, наука и учебная дисциплина»

1.1. Понятие конституционного права как отрасли права

Конституционное право России –
ведущая отрасль права, представляющая собой совокупность юридических норм

Закрепляющих

основы государственного (конституционного) строя,
основы правового положения человека и гражданина,
федеративное устройство,
избирательную систему,
конституционный статус депутата,
основы организации и деятельности органов государственной власти,
основы организации и деятельности органов местного самоуправления

Призванных регулировать властеотношения и оптимально сбалансировать соотношение сил социально-политических групп, участвующих в осуществлении государственной власти

1.2. Понятие конституционного права как науки и учебной дисциплины

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО – юридическая наука (наука о народовластии)

- Вырабатывает понятие отрасли и раскрывает ее пределы

- Изучает конституционно-правовые нормы и институты, общественные отношения, лежащие в основе конституционного устройства РФ, правового положения человека и гражданина, способа организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

- Изучает общественные отношения, с которыми связано осуществление государственной власти

- Изучает характер взаимодействия конституционных норм с нормами других отраслей права

- Выявляет эффективность действия конституционных норм и вносит рекомендации об их совершенствовании

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО – учебная дисциплина

совокупность знаний о конституционном праве как отрасли права и науке

1.3. Понятие нормы права

НОРМЫ ПРАВА –
общеобязательные правила поведения

- обусловленные экономической и социально-политической сущностью общества
- установленные или санкционированные и охраняемые государством
- призванные регулировать общественные отношения в целях их упорядочения

1.4. Особенности конституционно-правовых норм

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ

Закрепляют основные устои государства и общества и регулируют
властеотношения

Являются непосредственно действующими
(ст. 15, 18 Конституции РФ)

Не имеют трехзвенной структуры

НОРМЫ-ОПРЕДЕЛЕНИЯ
(ст. 1 Конституции РФ)

НОРМЫ-ПРИНЦИПЫ
(ст. 10 Конституции РФ)

НОРМЫ-ПРАВИЛА
(гл. 2 Конституции РФ)

УЧРЕДИТЕЛЬНЫЕ НОРМЫ
(ст. 71, 72, 80 – 93 Конституции РФ)

ГАРАНТИРУЮЩИЕ НОРМЫ
(ст. 19, 22, 25 и др. Конституции РФ)

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ НОРМЫ
(ст. 1, 7 Конституции РФ)

1.5. Виды конституционно-правовых норм

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ

различают по

содержанию

Нормы, закрепляющие:

основы конституционного строя РФ;
основы правового статуса личности в Российской Федерации;
федеративное устройство РФ;
избирательную систему
основы правового статуса
депутата
систему организации и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления

территории действия

Нормы, действующие:

на территории РФ;
на территории субъектов РФ;
нормы местного действия

характеру содержащихся в них предписаний

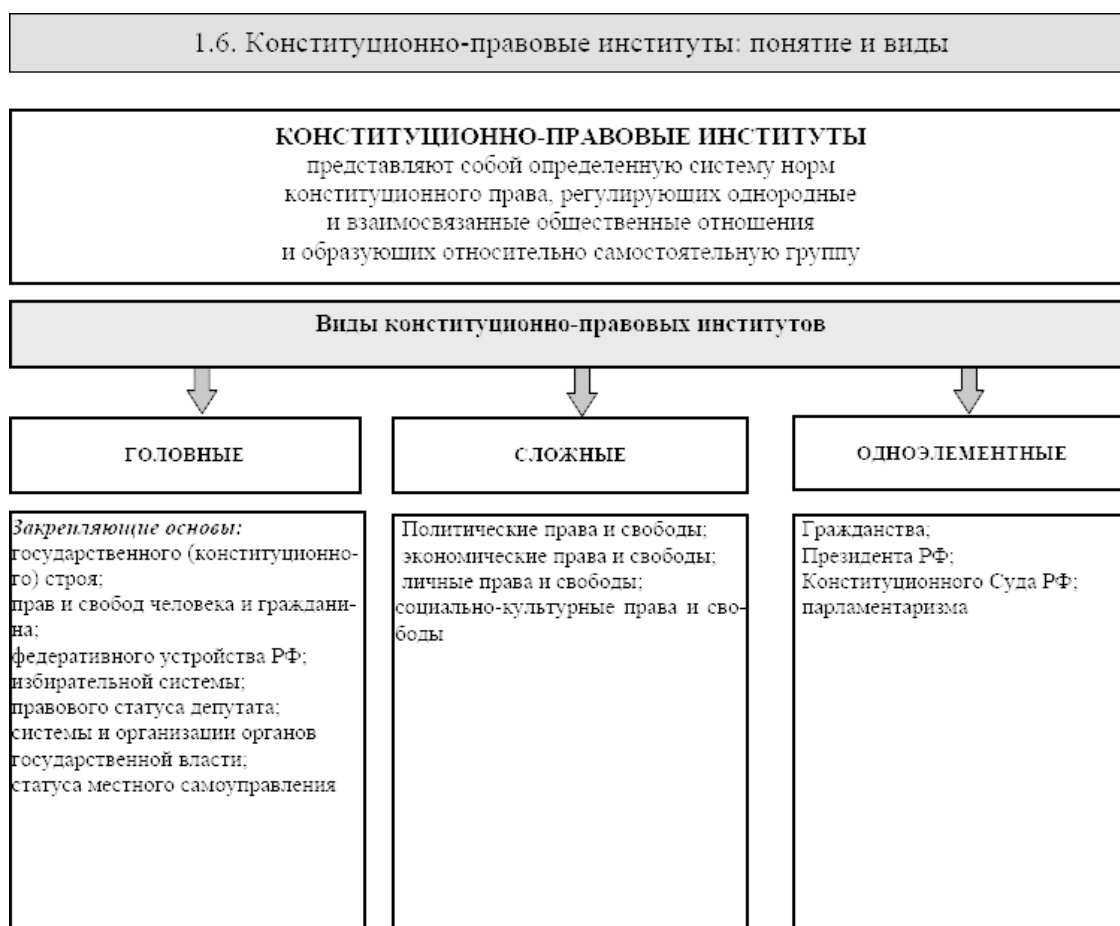
Управомочивающие (ст. 20, 26, 27 Конституции РФ);
обязывающие (п. 2 ст. 24; ст. 57, 58 Конституции РФ);
дозволяющие (п. 1 ст. 83 Конституции РФ);
запрещающие (ст. 25, 26; п. 2 ст. 29 Конституции РФ)

юридической силе

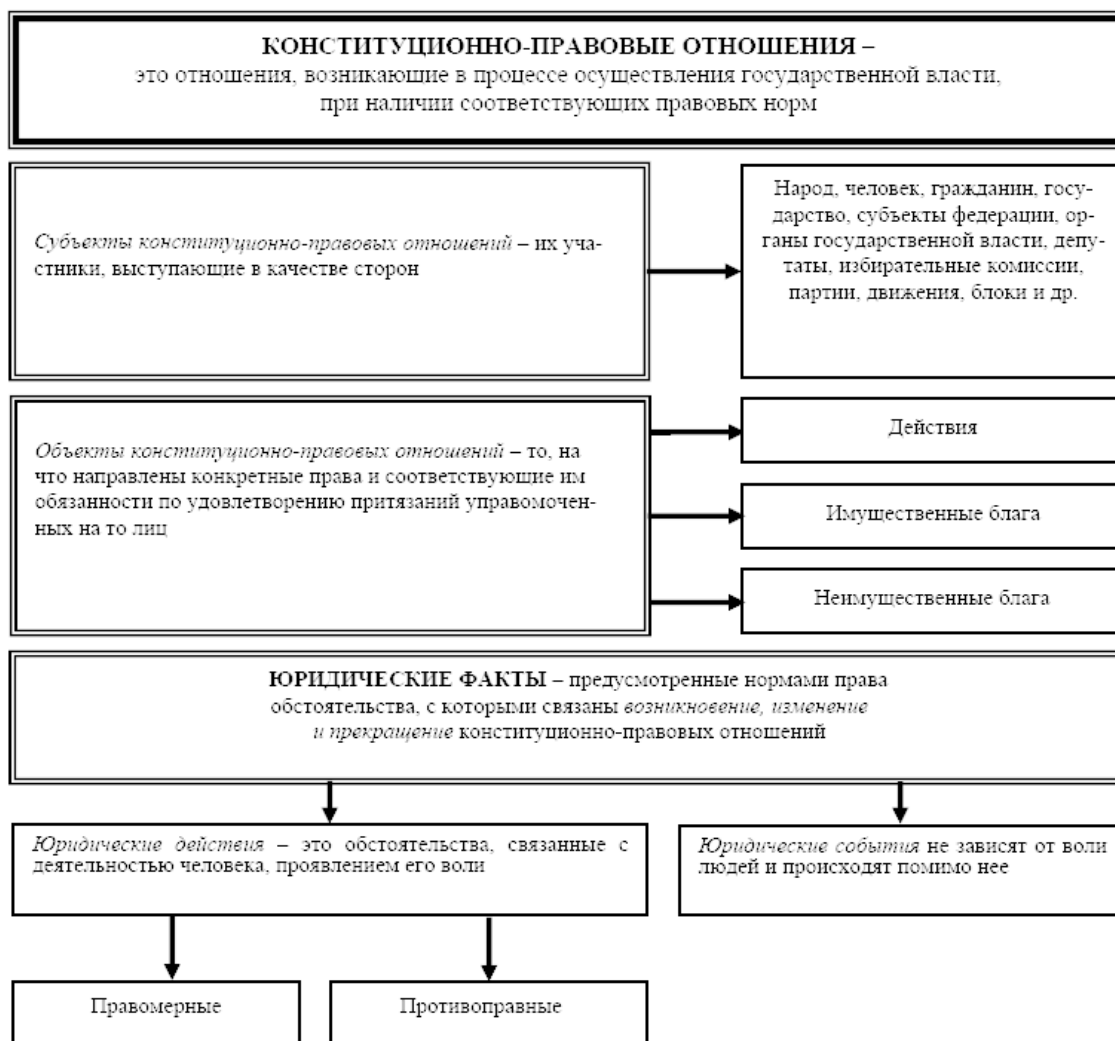
Нормы, закрепленные в:
Конституции РФ;
федеральных конституционных и федеральных законах РФ;
актах высших органов государственной власти РФ;
актах органов государственной власти субъектов РФ;
актах органов местного самоуправления

степени определенности содержащихся в них предписаний

- императивные (ст. 24; ст. 29 п. 3 Конституции РФ);
- диспозитивные (ст. 53; ст. 34 п. 1 Конституции РФ)



1.7. Понятие конституционно-правовых отношений и их структура



1.8. Источники конституционного права

ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РФ

(в юридическом смысле) –

те правовые формы, то есть акты, в которых находят свое выражение конституционные нормы

- Конституция РФ – главный источник конституционного права;
- федеральные конституционные законы (например, Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» и др.);
- федеральные законы (например, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 г., Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 г. и многие другие);
- акты референдума;
- конституции республик в составе Российской Федерации;
- уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов;
- декларации (Декларация о государственном суверенитете, Декларация прав и свобод человека и гражданина, Декларация о языках народов России);
- нормативные акты палат Федерального Собрания, Президента РФ, Правительства РФ, субъектов федерации, если они приняты в соответствии с предписаниями Конституции РФ;
- постановления, определения и заключения Конституционного Суда РФ, принимаемые по вопросам его компетенции;
- договоры (внутригосударственные и международные);
- коммунитарные (межконституционные) и иные положения;
- регламенты;
- общепризнанные принципы и нормы международного права;
- государственно-правовой обычай

1.9. Система конституционного права

СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА –

это объединение конституционно-правовых норм в группы в определенной последовательности в зависимости от сущности, содержания, значения и характера регулируемых ими отношений

Систему конституционного права составляют группы норм, закрепляющие

- Основы государственного (конституционного) строя
- Основы правового положения человека и гражданина
- Федеративное устройство
- Избирательную систему
- Основы правового статуса депутата
- Основы организации и деятельности органов государственной власти
- Основы организации и деятельности органов местного самоуправления

Глава 2. Основы учения о конституции и современной теории конституционализма

Понятие и сущность конституции

Под конституцией в правоведении принято понимать основной закон государства, обладающий высшей юридической силой и регулирующий важнейшие общественные отношения между личностью с одной стороны, государством и обществом – с другой, а также определяющий основы организации самого государства.

Конституция представляет собой концентрированное отражение сил социально-политических групп, участвующих в осуществлении государственной власти.

Конституция – политико-правовой акт, определяющий сущность и форму правления государства, закрепляющий полноту прав и свобод человека и гражданина, полномочие народа, формы собственности и т. д.

Вместе с тем, конституция – это закон, принимаемый на референдуме или соответствующими полновластными органами в определенном порядке. В системе законов он занимает первое место.

До сих пор россияне испытывают недостаток в объективной и квалифицированной оценке Конституции РФ 1993 года.¹³ Она подчас у нас носит ангажированный, а иногда и непрофессиональный характер. Исследуя проблему демократизма Конституции, необходимо учитывать, что демократия в России находится на этапе своего становления, для которого характерна борьба между старым и новым. При этом не все старое реакционно, так же как и не все новое прогрессивно. На процесс становления демократии в России негативно повлиял глубокий общий кризис, переживаемый страной в период правления Б. Н. Ельцина. Поэтому весьма противоречивый путь к демократии идет не по автостраде, а по российской проселочной дороге. Все это неизбежно нашло отражение в Конституции РФ 1993 года. К тому же в настоящее время она не учитывает те изменения, которые произошли в нашей стране за последние годы. Невооруженным глазом видно значительное изменение соотношения сил социально-политических групп, участвующих в осуществлении государственной власти и претендующих на власть.

Несмотря на существенные негативные факторы, влияющие на становление демократии, она сделала громадный скачок в своем развитии. В этом заключается демократизм и достоинство Конституции России. Объем работы не позволяет рассмотреть все демократические и юридические достоинства Основного Закона. Но некоторые главные из них в процессе исследования будут обозначены.

Конституция – это политико-правовой документ. Политика и право в нем должны находиться в органическом единстве, слиты воедино. Политика не должна противоречить праву. В противном случае право становится ущербным. Надо честно признать, что в Конституции Российской Федерации отношения между политикой и правом установлены неидеальные. Политика часто вступает в противоречие с правом, что порождает коллизии, негативно сказывается на уровне правовой культуры и на становлении правового государства.

В правоведении используются понятия юридической и фактической, фиктивной и нефиктивной конституции.

¹³ Проект Конституции Российской Федерации 1992 года, составленный С. С. Алексеевым, А. А. Собчаком при участии Ю. Х. Калмыкова, С. А. Хохлова // Санкт-Петербургские ведомости. 1992. 8 апреля.

Юридическая конституция – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения.

Фактическая конституция – это реально существующие отношения.

«*Фиктивна конституция*, когда закон и действительность расходятся; *нефиктивна*, когда они сходятся».¹⁴

Поскольку причины различий одни и те же, то объяснить это следует так:

1) соотношение сил социально-политических групп постоянно меняется, юридическая конституция не успевает его отражать, поэтому закон и действительность расходятся;

2) составители проектов конституций часто из демоagogических, лицемерных, рекламных соображений включают в них положения далекие от реальности;

3) правящие элиты иногда вынуждены идти на уступки, но закрепляют их не в конституции, а в текущих законах, от которых при благоприятном соотношении политических сил можно легко отказаться.

¹⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 17. С. 345.

Функции конституции

Под функциями конституции понимается ее государственно-общественное предназначение и способы его реализации.

В систему функций входят:

- юридическая,
- политическая,
- экономическая,
- социальная,
- идеологическая,
- учредительная,
- стабилизирующая;
- внешнеполитическая.

Первая функция конституции – *юридическая*, так как конституция является, прежде всего, основным законом, главным источником права и регулятором важнейших общественных отношений.

Вторая функция – *политическая*. Конституция определяет государственный строй, основы отношений личности с государством, является правовой основой политической системы, определяет конституционные рамки избирательной системы.

Третья функция – *экономическая*. На переходном этапе она закрепляет плюрализм форм собственности, а по его завершении безраздельное господство частной собственности и основанной на ее базе системы хозяйствования.

Четвертая функция – *социальная*. Конституция провозглашает наше государство социальным, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». За реализацию данной политики государство берет на себя повышенную ответственность.

Пятая функция – *идеологическая*. Конституция признает идеологическое многообразие. Никакая идеология, включая религиозную, не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Идеологический плюрализм основан на уважении закона и признанных общественных общечеловеческих ценностей, которые имеют громадное воспитательное значение.

Шестая функция – *учредительная*. В соответствии с названной функцией учреждена Российская Федерация и все органы государственной власти, о которых идет речь в Конституции.

Седьмая функция – *стабилизирующая*, роль и значение которой невозможно переоценить. От нее зависит стабильность в государстве и обществе. Вместе с тем для ее реальности имеет большое значение качество Основного закона, его демократизм, реальность и т. д.

Восьмая функция – *внешнеполитическая* – в настоящее время получила мощный импульс развития. Она касается политических и экономических проблем развития межгосударственных отношений, вопросов культуры, науки и т. д.

Юридические свойства конституции

Изучающим конституционное право необходимо знать юридические свойства Конституции и федеральных конституционных законов, которыми они отличаются от федеральных законов. Знание их позволяет отграничить нормы непосредственно Конституции, нормы федеральных конституционных законов от федеральных законов. В учебнике исследуются семь свойств.

1. Конституция – это Основной закон государства. Само это наименование говорит о ее особом месте в системе законов. Она закрепляет основные устои государства и общества, важнейшие государственно-правовые институты, принципы их создания и деятельности.

2. Конституция является основополагающим источником всех отраслей права, юридической базой всего текущего законодательства.

3. Нормы конституции обладают высшей юридической силой. Текущие законы не могут противоречить конституции, они должны полностью ей соответствовать. При расхождении закона с конституцией действуют нормы конституции. Закон, противоречащий конституции, считается не действующим с момента его принятия.

4. Конституции не могут противоречить заключаемые государством международные договоры. Вместе с тем конституция не может противоречить общепризнанным принципам и нормам международного права.

5. Конституция может быть изменена лишь конституционно правомочным органом, в особом порядке и таким актом, который обладает равной с конституцией юридической силой.

6. Конституция по сравнению с текущими законами должна обладать большей стабильностью, так как она закрепляет устои государства и общества и регулирует важнейшие общественные отношения, которые не могут ежедневно меняться.

Однако далеко не все конституции отличаются стабильностью. Почему? Конституционная практика знает три главные причины:

- 1) радикальные реформы, которые требуют внесения в конституцию поправок;
- 2) политическая нестабильность в стране;
- 3) несовершенство основного закона.

В нашей стране на нестабильности конституции сказываются все три причины. Искусственное придание конституции стабильности – не лучший метод решения проблемы.

7. Непосредственное действие Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.¹⁵ В ст. 15 Конституции РФ говорится о ее прямом действии, а статья 18 гласит: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими». Поскольку у нас просматривается недопонимание непосредственного действия Конституции, то есть необходимость в комментарии. Права и свободы человека и гражданина, закрепляемые в Конституции, возникают не из конкретных правоотношений, а непосредственно из Основного Закона. Объективное и субъективное право в них слиты воедино. Они постоянно действующие. В конкретном правоотношении сами их участники беспокоятся о реализации своих прав и обязанностей, тогда как конституционные права и свободы обязуются гарантировать, прежде всего, государство экономическими, политическими, социально-нравственными и юридическими средствами. В случае невыполнения государством или его органами основных прав и свобод граждан имеет право обратиться в суд, ссылаясь при этом на конкретную конституционную норму.

¹⁵ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.

Конституционализм, конституционность – основа основ государственно-правовой культуры

В России и за рубежом, думается, не без причин утверждают, что государственная власть должна быть ограничена конституцией. В этом, очевидно, проявляется нежелание государственной власти нести ответственность за свою деятельность. Поэтому проблемы конституционализма исследованы явно недостаточно. Политика и право в них слиты воедино. Их невозможно исследовать раздельно. Чтобы убедиться в этом, достаточно сформулировать главную цель конституционализма. Главная цель конституционализма заключается в том, чтобы каждая власть создавалась и действовала в строгом соответствии с конституцией, которая должна неукоснительно соблюдаться, а виновные лица, наделенные властью, за нарушения конституции несли неотвратимую ответственность. При этом в деятельности государственных органов и должностных лиц приоритетное место должно быть отведено соблюдению, охране и защите прав и свобод человека и гражданина.

Немаловажное значение для конституционализма имеют: демократизм конституции, ее совершенство, соответствие основного закона праву. При отсутствии данных факторов конституционализм станет проблематичным, будет провоцировать органы государственной власти и их должностных лиц на нарушения конституции.¹⁶

Реальность конституционализма призваны обеспечить юридические гарантии и совершенство их механизма. Поскольку в нашей юридической литературе их система не всегда четко определяется, то стоит хотя бы назвать основные их элементы. *К ним необходимо отнести:*

- Конституцию, конституции и уставы субъектов;
- законы;
- суды;
- прокуратуру;
- уполномоченных по правам человека;
- общественно-политические организации.

Все они составляют единый механизм, стоящий на пути нарушений конституционализма и конституционности, прав и свобод человека и гражданина. К сожалению, этот механизм действует явно недостаточно эффективно.

Понятие «конституционность» в юридической литературе используется в трех ипостасях. Во-первых, как основа, верхний этаж законности. Во-вторых, конституционность определяет уровень политической культуры. В-третьих, конституционность основа основ правовой культуры, фундаментом несущей конструкции которой является государственно-правовая культура.

Стоит обратить внимание на то, что в нашей юридической литературе нет единого понимания правовой культуры и составляющих ее элементов. Профессор В. П. Сальников насчитал более 250 ее определений. Сейчас их уже более 500. Я назову подходы некоторых ученых к данной проблеме. Так, С. С. Алексеев считает, что правовая культура складывается из следующих взаимно связанных элементов: состояния правосознания в обществе; состояния законности; состояния законодательства; состояния практической работы суда, прокуратуры, других юри-

¹⁶ Клейменова Е. В., Моралева К. А. Правовая культура и ее стандарты в конституциях Российской Федерации // Правоведение. 2003. № 1. С. 50–56; Зиновьев А. В., Уткин Н. И. Конституционализм и причины его нарушений // Право и жизнь. 1999. № 18; Зиновьев А. В. Конституционность – основа основ государственно-правовой культуры // Правовая культура как фактор возрождения державности России. СПб.: СПб ГУП, 1997; Зиновьев А. В. Конституционность как барометр правовой культуры и основа правового государства // Правоведение. 1999. № 2; Кабышев В. Т. Российский конституционализм на рубеже тысячелетий // Правоведение. 2001. № 3.

дических органов, применяющих право.¹⁷ Такой подход не дает ответа на архиважный вопрос: а от чего зависят эти состояния? Иной позиции придерживается С. А. Комаров, утверждающий, что правовая культура есть «комплекс представлений той или иной общности людей о праве, его реализации, о деятельности государственных органов, должностных лиц». ¹⁸ А как быть с самой деятельностью? Выходит, что она по существу не имеет отношения к правовой культуре. Нонсенс! К тому же С. А. Комаров сводит правовую культуру только к правовому сознанию. Никто не отрицает, что правосознание важный элемент и показатель уровня правовой культуры, но не более того. Л. И. Спиридонов занимал особую позицию, молчаливо отрицал само понятие «правовая культура», относил право к институтам культуры, которое является плодом естественно-исторического развития, а не продуктом нормотворческой деятельности. «Законы становятся частью культуры постольку, поскольку они совпадают с правом, санкционируя сложившиеся культурно-правовые правила поведения». ¹⁹ В приведенных рассуждениях Л. И. Спиридонова есть резон. Но в его концепции просматривается идеализация права, отрыв права от его форм выражения. Нельзя забывать, что право изначально возникло из обычаев, которые далеко не всегда отличались совершенством и прежде всего гуманностью. Да, понятие «правовая культура» носит условный характер, позволяющий определять насколько адекватны право и его формы, насколько совершенна их реализация. Все это неизбежно отражается на уровне правовой культуры.

Я сторонник афористических определений. По моему мнению, *правовая культура* – это верховенство права в действии. Основа государственно-правовой культуры – это конституционность в организации и деятельности органов государства и должностных лиц. Сформулированные общие определения нуждаются в комментариях. Вне всякого сомнения, чем выше пост и ранг должностных лиц, тем идеальнее они обязаны знать Основной Закон. Органы государства и должностные лица должны быть эталоном неукоснительного ее соблюдения; принимать эффективные меры по соблюдению, охране и защите Конституции; воспитывать у россиян уважение, доверие, а по большому счету и гордость за Основной Закон страны. Особо следует подчеркнуть, что государственно-правовая культура призвана гарантировать конституционность не только в процессе деятельности органов государства, но и в процессе их формирования, как важнейший предупреждающий фактор отступлений от законности и культуры. Названные составляющие элементы государственно-правовой культуры не претендуют на исчерпывающий характер. Вместе с тем они являются чувствительным барометром культуры, которая находится на невысоком уровне.

Естественно, возникает вопрос, а каковы причины нарушений конституционализма, конституционности и отступлений от государственно-правовой культуры. Если нарушается государственно-правовая культура, то проблематично говорить о правовой культуре. Более того, всякое отступление от государственно-правовой культуры, как правило, хотя бы теми должностными лицами или нет, нарушают конституционность или законность. Государственно-правовая культура основа правовой культуры. В учебнике исследованы четыре главные причины этого феномена.

1. Политические цели руководителей всех уровней и рангов иногда вступают в противоречие с Конституцией, нарушая которую, они действуют и вопреки аксиом теории конституционализма, государственно-правовой культуры. За примерами далеко ходить не надо. В 1991 году Б. Н. Ельцин подписал минские и алма-атинские соглашения о СНГ от имени Российской Федерации, тогда как наше государство официально именовалось РСФСР. Эту позицию Президента 25 декабря 1991 года с подачи Р. И. Хасбулатова поддержал Верховный Совет РСФСР,

¹⁷ Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 214–215.

¹⁸ Комаров С. А. Общая теория государства и права. М., 1996. С. 241.

¹⁹ Спиридонов Л. И. Теория государства и права. СПб., 1995. С. 120.

принял блиц-закон «Об изменениях наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» в Российскую Федерацию, на что Президент и Верховный Совет не имели права. Как известно, по прежней Конституции это была исключительная прерогатива Съезда народных депутатов РСФСР. Названными акциями была нарушена не только статья 104 действующей тогда Конституции, но изменялось и ее название и всех высших органов государства.

Стоит вспомнить, с какой легкостью была нарушена Конституция РСФСР, когда по инициативе Р. И. Хасбулатова Верховный Совет 3 июля 1991 года четыре автономные области в одну минуту «трансформировал» в суверенные республики, который не имел на это право. Не может не вызвать удивления опубликование в 1993 году текста новой Конституции РФ, именуемым официальным, с приложением Федеративного Договора от 31 марта 1992 года, который не выносился на референдум, поэтому не может являться и составной частью Конституции.

Не могу умолчать об указе Президента «О неотложных мерах по защите населения от бандитских и иных проявлений организованной преступности» от 14 июня 1994 года, коим предусматривалось до судебное задержание подозреваемого лица на срок не более 30 суток,²⁰ последующим указом от 1997 года этот срок сокращен до 10 суток, что явно противоречит статье 22 Конституции, предусматривающей возможность задержания на срок не более 48 часов. И только п. 11 ст. 2 УПК РФ устранил данное противоречие статьи 22 Конституции РФ, а в п. 2 ст. 94 УПК РФ это положение получило свое логическое завершение. «По истечении 48 часов с момента задержания подозреваемый подлежит освобождению, если в отношении его не была (судом – А. В. Зиновьев) избрана мера пресечения в виде заключения под стражу...».²¹

До сих пор не удалось привести в соответствие с Конституцией РФ положения конституций некоторых республик о суверенитете, несмотря на то, что Конституционный суд Российской Федерации дважды рассматривал этот вопрос. В своем итоговом определении от 27 июня 2000 года Суд еще раз подтвердил, что положения конституций республик о суверенитете противоречат Конституции РФ.²² Так, новая Конституция Татарстана от 19 апреля 2002 года возвела суверенитет Республики в абсолют.²³ Об этом подробно будет идти речь в главе, посвященной государственному устройству России.

Застопорилась нуллификация договоров России с ее субъектами. Из 42 договоров, которые вторгались в предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов, устанавливаемые только конституционными нормами, прекратили свое действие только 34. Детали этой архиважной проблемы исследуются в пятой главе учебника.

Законы о выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации от 21 декабря 1995 года, от 24 июня 1999 года и от 20 декабря 2002 года ставили партии в привилегированное положение, заранее гарантируя им половину мест в Государственной Думе. Многие кандидаты от партий, движений и блоков одновременно баллотировались и по одномандатным округам. Ничего не скажешь, законодатель уж очень побеспокоился о том, чтобы кандидатам от партий, движений и блоков обеспечить двойную защиту. Если кандидат не пройдет от объединения, то он может быть избран по одномандатному округу, и наоборот, то есть он имел право распоряжаться сразу двумя мандатами.

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 884.

²¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в редакции от 4 июля 2003 года № 92-ФЗ // Российская газета. 2003. 10 июля.

²² Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан // Российская газета. 2000. 25 июля.

²³ Конституция Республики Татарстан // Газета «Республика Татарстан». Уфа, 2002. 30 апреля.

При таком положении дел рукой подать до превращения депутатского мандата в объект рыночных отношений. Закон о выборах в Государственную Думу открыто пренебрегал принципом равных выборов, конституционным принципом политического равноправия, а также элементарной справедливостью, что едва ли совместимо с государственно-правовой культурой. Поэтому не случайно был принят новый федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ.²⁴ О нем будет особый разговор в главе 10, в которой идет речь о выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва.

Вызывала серьезные сомнения конституционность образования 31 декабря 1993 года Судебной палаты по информационным спорам при Президенте Российской Федерации. В соответствии с Положением, утвержденным указом Президента РФ 31 января 1994 года, она была наделена правом принимать решения, вступающие в силу с момента их вынесения. По существу Судебная палата являлась судебным органом по рассмотрению информационных споров, которые должны были рассматриваться судами общей юрисдикции. Но она не «прописана» в Конституции. Очевидно, создание Судебной палаты преследовало единственную цель – установление президентского контроля над четвертой властью. Б. Н. Ельцину в 1997 году пришлось упразднить Судебную палату по информационным спорам.

2. Несовершенство Основного Закона иногда провоцирует органы государства и должностных лиц на действия несовместимые с конституционализмом, конституционностью и правовой культурой. Так, в августе-сентябре 1995 года депутаты Государственной Думы решили инициировать вопрос об отрешении Президента от должности, который в ответ выступил с реальной угрозой роспуска Государственной Думы, что не украшало ни ту ни другую власть и явилось показателем невысокой государственно-правовой культуры. Такое противостояние властей стало возможным потому, что отношения между Президентом и Государственной Думой Конституцией устанавливаются неидеальные. Президенту предоставлено право в трех случаях распускать Государственную Думу (см.: ст. 111, 117), которым он может воспользоваться по своему усмотрению, не исключая злоупотребление этим правом, а при необходимости и спровоцировать этот кризис. Аналогичная ситуация возникла при назначении в 1998 году премьер-министром С. В. Кириенко, кандидатуру которого трижды предлагал Государственной Думе Б. Н. Ельцин. В этой ситуации есть доля вины и самой Государственной Думы, которая могла без проблем внести в п. 4 ст. 111 Конституции уточнение: «после трехкратного отклонения представленных *каждый раз новых кандидатур* Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы». Более того, это право Президента не позволит Государственной Думе занимать принципиальную позицию по важнейшим острым вопросам из-за угрозы роспуска. Отношения Президента с Государственной Думой должны быть эластичными и сбалансированными, исключая отступления от принципа разделения властей.

Конституционная неурегулированность досрочного прекращения полномочий Президента в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья их осуществлять породила массу слухов и инсинуаций, которые не способствуют укреплению стабильности в обществе.

Очевидное несовершенство п. 2 ст. 92 Конституции о формировании Совета Федерации позволяло дважды просто федеральными законами менять порядок его формирования. Первый раз 5 декабря 1995 года № 192-ФЗ; второй – 5 августа 2000 года № 113-ФЗ. Когда пойдет речь о статусе Совета Федерации названные законы будут прокомментированы.

3. Серьезной причиной нарушений конституционализма, конституционности и действий, несовместимых с государственно-правовой культурой является недостаточная компетентность

²⁴ СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

должностных лиц и депутатов. У нас даже понятие «компетентность» отождествляется с профессионализмом. Тогда как «компетентность» складывается из общей и специальной подготовленности. Ни один токарь или пекарь не может приступить к исполнению своей профессии без специальной подготовки, а быть избранным в Государственную Думу, управлять страной, принимать качественные законы можно и без нее. Парадокс!

Даже Конституция РФ не свободна от погрешностей. Так, например, в п. 2 ст. 92 Конституции говорится, что в случае досрочного прекращения полномочий Президента выборы нового «должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий». Редакцию этой статьи нельзя признать удачной: ей не будут противоречить выборы и через неделю, максимальный же срок слишком велик.

Качество принимаемых законов иногда порождает курьезы. Так, статья 13 закона о гарантиях избирательных прав граждан от 6 декабря 1994 года определяла порядок формирования избирательных комиссий в субъектах федерации их законодательными и исполнительными органами государственной власти. «При этом не менее половины членов избирательной комиссии назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации».²⁵ Законодательное Собрание Санкт-Петербурга из 14 членов комиссии назначило 10, что не противоречило закону, но противоречило здравому смыслу и вызывало резкий протест мэра. И все потому, что у его авторов в лексиконе не оказалось слов «на паритетных началах». А сколько принимается законов-деклараций, законов-повестей. «Нет повести печальнее на свете», чем закон «О ветеранах» от 12 января 1995 года № 5-ФЗ, измененный более двадцати раз, но до сих пор неработающий в полном объеме.²⁶ А чего стоят объемные министерские инструкции о порядке применения законов, подчас искажающих их содержание. В цивилизованных странах граждане и подданные подчиняются только законам.

4. Одной из существующих причин нарушения конституционности и отступлений от правовой культуры является безответственность. У нас никогда ни одна власть не желала и не желает нести ответственность за свою деятельность. Безответственность стала мощным катализатором расползания повсеместной некомпетентности. Реформы наскоком выходят боком. Проведенные в стране шоковая терапия, грабительская приватизация, дефолт разорили рядовых россиян и государство, в одночасье породили олигархию, владеющую основными богатствами страны, привели державу к краху. Слишком долго наша страна действовала по принципу некомпетентности В. С. Черномырдина «Хотели как лучше, а получилось как всегда». За десять лет правления Б. Н. Ельцина наши дела стали настолько плохи, что нам нельзя больше плакать, осталось только смеяться. Правда, над собой и сквозь слезы. И никто за это не понес никакой ответственности. Попустительство, безнаказанность – злейший враг конституционализма, конституционности и государственно-правовой культуры.

В государстве не должно быть ни одного органа государственной власти свободного от конституционного надзора и от ответственности.

Нет необходимости продолжать этот перечень—раздражитель, который с достаточной убедительностью свидетельствует о невысоком уровне конституционализма, конституционности и таком же уровне государственно-правовой культуры. Серьезность названных причин и фактов ставят перед автором вопрос, что и как делать? Вопрос архитрудный!

Прежде всего, надо обеспечить верховенство права, без которого невозможны ни конституционализм, ни конституционность, ни высокий уровень государственно-правовой культуры.

1) Привести Конституцию в соответствие с правом. Конституция должна отличаться совершенством, не противоречить праву.

²⁵ Бюллетень Центризбиркома. 1994. № 13 (24). С. 12–13.

²⁶ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

2) Полнота прав и свобод человека и гражданина, провозглашаемая Конституцией, должна быть наполнена адекватным содержанием.

3) Механизм реализации полновластия народа нуждается в совершенствовании, особенно это касается референдума и избирательной системы.

4) Принцип разделения властей должен трансформироваться из лозунга в неукоснительно соблюдаемую реальность.

5) Повысить качество принимаемых законов, исключаящих их противоречие праву. Законы должны отличаться ясностью, точностью, реальностью, не нуждаться в министерских инструкциях о порядке их применения.

6) Установить конкретные виды реальной ответственности за нарушения Конституции, невзирая на лица.

7) Каждому факту нарушения Конституции – неотвратимая правовая оценка. Конституционный Суд не имеет права уклоняться, смотреть сквозь пальцы на действия и акты, противоречащие Конституции.

8) Акт, признанный Конституционным Судом противоречащим Основному Закону, не действует с момента его принятия. Эту аксиому теории конституционного права следует идеально выдерживать.

9) Не следует недооценивать общественно-политический контроль за конституционализмом и конституционностью в стране, с поправками на его политизированность.

10) Повысить качество подбора должностных лиц государственных органов всех уровней и рангов, а также депутатов представительных органов государственной власти, которые должны обладать как минимум: безупречной репутацией, высокой компетентностью и инициативностью, повышенной ответственностью, а их деятельность должна быть в меру прозрачной и реально подконтрольной.

При выполнении названных и возможно неназванных рекомендаций конституционализм, конституционность и государственно-правовая культура могут приблизиться к эталонному уровню.

Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятия конституционных поправок²⁷

Конституция как основной закон государства, в отличие от других законов, должна отличаться стабильностью. Это потому, что она закрепляет основные устои государства и общества, регулирует важнейшие общественные отношения, которые не могут подвергаться частым изменениям, они должны отличаться стабильностью. Конституции большинства стран мира устанавливают жесткий порядок принятия новой конституции и внесения в нее поправок. Такие конституции принято называть «жесткими». Вместе с тем их «жесткость» бывает разная. Например, Конституция РСФСР 1978 года считалась «жесткой», для принятия дополнений, изменений и уточнений к ней требовалось согласие не менее 2/3 от общего числа избранных народных депутатов парламента России, а для внесения поправок, касающихся федеративного устройства, необходимо было еще получить согласие Советов народных депутатов субъектов Федерации. Причем порядок принятия новой Конституции ограничивался общим положением, фиксирующим, что это относится к исключительной компетенции Съезда народных депутатов РФ. С 1978 года до принятия Конституции РФ 1993 года в прежнюю Конституцию было внесено около 350 поправок.

В Конституции РФ 1993 года 9 глава «Конституционные поправки и пересмотр конституции» включает четыре статьи 134–137. В них используется три понятия: пересмотр, поправки и изменения (ст. 137). Следует заметить, что далеко не все в нашей юридической литературе и в законодательной практике правильно используют эти понятия, ставят в один ряд поправки с изменениями, дополнениями, забывая об уточнениях. «Поправки» более широкое понятие, они включают в себя изменения, дополнения и уточнения.

Статья 134 Конституции РФ определяет круг органов и лиц, которые наделяются правом вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов федерации, а также группа численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Статья 135 Конституции не предоставляет право Федеральному Собранию пересматривать положения глав 1, 2, 9. Но если предложение о пересмотре этих глав будет поддержано 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. До сих пор еще не принят такой закон и нет закона о порядке формирования и полномочиях Конституционного Собрания. Невольно возникает вопрос, а когда целесообразно принять данные законы? Думается, это лучше всего сделать до 2012–2013 гг.

Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой конституции, который принимается 2/3 голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование.

Поскольку в Конституции вопрос о поправках отражен кратко и неполно, учитывая их архиважность, возникает необходимость рассмотреть вопрос о поправках к Конституции основательно.

Прежде всего в соответствии со ст. 136 Конституции поправки к главам 3–8 могут быть внесены федеральным конституционным законом. Принятый 4 марта 1998 года закон является федеральным. С момента его принятия он не отличался конституционностью. Есть два

²⁷ Чурбаков А. В. Конституционная реформа в Российской Федерации и пределы полномочий конституционного законодателя // Правоведение. 2001. № 2; Зиновьев А. В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию России // Правоведение. 2000. № 4.

выхода из сложившейся ситуации: 1) придать ныне действующему закону статус федерального конституционного закона. Для чего внести в него соответствующие поправки, трансформировать его в федеральный конституционный закон; 2) принять новый федеральный конституционный закон о поправках к Конституции Российской Федерации, перспективы принятия которого проблематичны в ближайшее время; 3) есть и третий вариант решения проблемы, суть которого заключается в том, чтобы Конституционный Суд признал закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ противоречащим Конституции. Но данный вариант не устраняет правовую неопределенность. Но до тех пор пока сохраняется неопределенность, то имеются основания рассмотреть возникшую проблему по закону от 4 марта 1998 года.

Закон от 4 марта 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» достаточно детально урегулировал вопрос о внесении поправок к главам 3–8 Конституции, которые принимаются в форме закона о поправках к Конституции Российской Федерации (ст. 2).²⁸ В этой же статье записано: «Под поправкой к Конституции Российской Федерации в настоящем Федеральном законе понимается любое изменение текста глав 3–8 Конституции Российской Федерации: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав Конституции Российской Федерации».

Предложение о поправке к Конституции должно содержать либо текст новой статьи (части или пункта статьи) конституции, либо текст новой редакции статьи (части или пункта статьи), либо положение об исключении статьи (части или пункта статьи) (ст. 3).

Если поправкой к Конституции из ее текста исключается глава, статья, часть или пункт статьи, исключаемый текст заменяется словами «исключен (исключена) поправкой к Конституции с указанием наименования закона» (ст. 3).

Вместе с проектом закона о поправке к Конституции представляются обоснование необходимости принятия данной поправки, а также перечень законов отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данной поправки (ст. 3).

Закон особое внимание уделяет порядку принятия закона РФ о поправке к Конституции. Рассмотрение Государственной Думой проекта закона о поправке к Конституции осуществляется в трех чтениях.

Проект закона считается принятым Государственной Думой, если за его принятие проголосовало не менее 2/3 от общего числа ее депутатов (гл. 3, ст. 5).

Принятый Государственной Думой проект закона не позднее пяти дней направляется в Совет Федерации (ст. 5).

Закон о поправке к Конституции считается одобренным, если за его одобрение проголосовало не менее 3/4 от общего числа членов Совета Федерации. В случае отклонения Советом Федерации закона он вправе внести в Государственную Думу предложение о создании согласительной комиссии (ст. 6).

Председатель Совета Федерации не позднее пяти дней со дня принятия закона о поправке к Конституции публикует для всеобщего сведения уведомление, включающее текст закона о поправке к Конституции с указанием дат его принятия и одобрения Государственной Думой и Советом Федерации.

Принятый закон направляется в законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации, которые обязаны рассмотреть закон РФ не позднее одного года со дня его принятия.

Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации не позднее четырнадцати дней со дня принятия постановлений о законе РФ о поправке к Конституции направляет данное постановление в Совет Федерации.

²⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.

Совет Федерации ведет учет данных о рассмотрении закона о поправке к Конституции законодательными (представительными) органами власти субъектов Федерации и устанавливает результаты этого рассмотрения (гл. 5, ст. 11).

Президент РФ, законодательный (представительный) орган власти субъекта Федерации в течение семи дней со дня принятия постановления Совета Федерации об установлении результатов принятия закона о поправке к Конституции вправе обжаловать указанное постановление в Верховный Суд РФ.

В случае вступления в законную силу решения Верховного Суда РФ, требующего пересмотра постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами власти субъектов Федерации, Совет Федерации на своем очередном заседании повторно рассматривает данный вопрос.

Одобренный не менее чем 2/3 законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации закон о поправках к Конституции в течение семи дней со дня установления результатов его рассмотрения законодательными (представительными) органами власти субъектов Федерации направляется председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и официального опубликования (гл. 5).

В случае, если закон о поправках к Конституции не получит одобрения законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, повторное внесение в Государственную Думу предложения о данной поправке допускается не ранее чем через один год со дня установления результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами власти субъектов Федерации (гл. 6).

Принятая поправка к Конституции подлежит внесению Президентом РФ в текст Конституции Российской Федерации.

Президент в месячный срок со дня вступления в силу закона о поправке к Конституции осуществляет официальное опубликование Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками, с указанием даты их вступления в силу, то есть по истечении десяти дней со дня официального опубликования.

Анализ названных положений Конституции и закона от 4 марта 1998 года убеждает в том, что пересмотр Конституции и внесение в нее поправок настолько сложен, что рассчитывать на их быстрое внесение, особенно в главы 1, 2 и 9, не приходится. Россиянам еще неизвестно, что из себя будет представлять Конституционное Собрание, от которого во многом зависит качество, сущность и демократизм новой Конституции Российской Федерации. Одно очевидно, реформирование Конституции нельзя проводить в спешке, как это имело место в 1993 году.

В заключение нельзя не заметить, что почти все цивилизованные страны непомерно восхваляют свои конституции, помпезно отмечают их юбилеи. Руководители государств и ведущие политики делают все для того, чтобы граждане питали уважение, симпатию, испытывали гордость за конституцию своей страны. Конституция в большинстве стран мира – святыня. К сожалению, Конституция России еще не стала таковой. Но бесспорно одно, что без уважения и доверия к Основному Закону трудно рассчитывать на успех реформ, на реализацию конституционализма, укрепление конституционности и достижение необходимого уровня государственно-правовой культуры.

Наши политики и юристы по существу разделились на две группы. Одни настаивают на необходимости внесения в Конституцию поправок, другие – утверждают, что действующая Конституция еще не исчерпала свои потенции, успешно осуществляет свои функции, особенно стабилизирующую.

Аргументы в пользу сохранения Конституции в неприкосновенности лишены оснований не только потому, что совершенству нет предела. Утверждать, что Конституция РФ не нуждается в совершенствовании – открыто проявлять политическую заинтересованность, так как слишком велика вероятность, что в нее могут быть внесены поправки, противоречащие пра-

вам и интересам определенных социально-политических групп, не желающих расставаться с преимуществами своего положения. Вместе с тем демократизм и совершенство Конституции России далеки от идеала. Многие ее положения носят декларативный характер; ряд важных демократических устоев «выпал» из текста Конституции; явно не выдерживается принцип разделения властей, велика вероятность их противостояния; несвободна она и от редакционных погрешностей и т. д. Так, например, многие права и свободы человека и гражданина, закрепляемые Конституцией, носят декларативный характер (ст. ст. 1, 2, 27, 37, 40, 42). В то время как цивилизованные страны мира начинают переходить к обязательному высшему образованию, то не может не вызвать сомнения исключение из Основного Закона (ст. 43) права граждан на общее обязательное среднее образование, что неизбежно через 15–20 лет негативно отразится на интеллектуальном потенциале России. Исследуя принцип постоянного расширения и углубления прав, свобод и обязанностей человека и гражданина высвечивается одна серьезная проблема. Статья 135 Конституции РФ не предоставляет право федеральному собранию вносить поправки в положения глав 1, 2 и 9 Конституции и устанавливает не простую и весьма дорогую процедуру внесения поправок в названные главы. Федеральное Собрание избрало не лучший вариант решения проблемы. Так, например, новая редакция статьи 19 закона Российской Федерации «Об образовании» лукаво вносит изменение в статью 43 Конституции, возрождая в России общее обязательное среднее бесплатное образование в объеме 11 классов.²⁹ Данное расширение права граждан до среднего обязательного общего образования стоило бы приветствовать. Однако возникает каверзный вопрос: а соответствует ли эта статья 19 в новой редакции Конституции РФ? Вместе с тем, отсутствие бесплатного обязательного общего среднего образования уже породило скрытую тенденцию снижения интеллектуально-культурного уровня россиян. Думается, есть более легитимный и разумный вариант решения данной проблемы. Для этого необходимо включить в статью 137 Конституции пункт 3 следующего содержания: «В случае необходимости расширения и углубления прав и свобод человека и гражданина предоставлять право парламенту России вносить в главу вторую Конституции соответствующие поправки на основании федерального конституционного закона». Такая необходимость вызвана тем, что процесс расширения и углубления прав и свобод человека и гражданина стал носить в нашей стране прогрессивный, перманентный характер.

Не украшают Конституцию пробелы, которые негативно сказываются на законности, правовой культуре, порог которых находится на обидно низком уровне, который свидетельствует о серьезных проблемах на пути создания правового государства. Из текста Конституции «выпала» глава об избирательной системе, что породило множество проблем, конфликтов и нарушений важнейших принципов избирательной системы, которых можно было бы избежать, если бы Основной Закон определил ее конституционные рамки.

²⁹ Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательного общего образования» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3808.

Конституционная ответственность

Теория конституционализма предполагает необходимость установления конституционной ответственности за ненадлежащую организацию и деятельность государства, органов государственной власти, должностных лиц и органов местного самоуправления. Во всех цивилизованных странах мира она имеет место. Но из этого вовсе не следует делать вывода о том, что конституционная ответственность теоретически достаточно исследована и законодательно качественно проработана.

В России нет единого понимания этого феномена. Многие ученые называют данного вида ответственность «конституционной ответственностью»,³⁰ некоторые – «конституционно-правовой»,³¹ другие – «государственно-правовой».³²

Н. А. Боброва и Т. Д. Зражевская вводят в научный оборот свое видение этих понятий: Государственно-правовая ответственность является одним из видов юридической ответственности, тогда как конституционная ответственность – это особый вид ответственности, включающий в себя политическую, моральную и юридическую ответственность.³³ Точнее ее было бы именовать политико-правовой ответственностью. С момента возникновения государства среди многих составляющих было и есть мирное сосуществование морали с аморальностью. Политика – это лукавая, коварная, обманная страна.

М. В. Баглай использует понятия «конституционно-правовая» и «конституционная ответственность», не проводя между ними различий. Он пишет: «Что же касается собственно конституционно-правовой ответственности, то она предусмотрена нормами самого конституционного права. Эта ответственность не имеет ни материального, ни репрессивного характера. На гражданина, если он не является должностным лицом, эта ответственность не распространяется».³⁴ Точнее не скажешь. Аналогичной точки зрения придерживается известный российский ученый О. Е. Кутафин. «Назначение конституционно-правовой ответственности не сводится к наказанию. Ее главная задача – стимулировать позитивную деятельность потенциального субъекта, а если эта деятельность таковой не является, то использовать такие присущие ей меры, как, например, смена персонального состава, руководящего должностного лица и т. д.».³⁵

По мнению автора, спор идет не столько о понятиях, сколько об их содержании. Предпочтительным является понятие «конституционная ответственность», пределы применения которой ограничены рамками конституционного права.

Теория конституционализма предполагает необходимость установления конституционной ответственности за ненадлежащую организацию и деятельность публичной власти. Конституционная ответственность – это только та ответственность, которая наступает за нарушение

³⁰ Шон Д. Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7; Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000; Матейкович М. С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10; Виноградов В. А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000; Витрук Н. В. Конституционная ответственность: вопросы теории и практики // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001; Савицкий В. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции // Государство и право. 2002. № 2. С. 114–121.

³¹ Авдеев М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации: Курс лекций. Часть 1. М., 2002; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2002. С. 42–72; Авакян С. А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10.

³² Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985. С. 69–70.

³³ Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985. С. 69–70.

³⁴ Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 39.

³⁵ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2002. С. 63.

ния Конституции и которая предусмотрена нормами конституционного права. Вместе с тем основные устои государства и общества, права, свободы человека и гражданина могут нарушаться не только органами государства и должностными лицами, но и другими субъектами, за которые может наступить правовая ответственность: уголовная, административная, гражданско-правовая. Не случайно в УК РФ есть раздел X под названием «Преступления против государственной власти», глава 29 этого раздела «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства», предусматривающая такие виды преступлений как государственная измена, насильственный захват власти или насильственное удержание власти, вооруженный мятеж, публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя Российской Федерации и т. д. Поэтому понятие «конституционно-правовая ответственность» применяется не к органам государства, должностным лицам и органам местного самоуправления, а к другим субъектам, нарушающим Конституцию, круг которых более широк. К этому кругу относятся и должностные лица, освобожденные от должности за нарушения Конституции. За конституционной ответственностью может последовать конституционно-правовая ответственность. Это прежде всего касается Президента. Конституционная ответственность Президента РФ может наступить в случае отрешения его от должности. А уж после отрешения Президента от должности может наступить конституционно-правовая ответственность в виде уголовной. При этом надо отметить, что многие наши ученые понятия используют разные, а содержание зачастую вкладывают одинаковое.

Конституционное право называется так, потому что состоит из конституционных норм. Поэтому, когда мы говорим о конституционной ответственности, то она наступает за нарушение конституционных норм и распространяется на государство, органы государства, должностных лиц, на органы местного самоуправления. Конституционная ответственность может иметь место только за нарушение норм Конституции либо норм конституционных законов, что в теории и на практике далеко не всегда выдерживается.

В предлагаемом учебнике будет рассмотрена только конституционная ответственность, которая имеет непосредственное отношение к теории конституционализма и к нормам конституционного права. Эта ответственность свободна от репрессивных мер, она носит политико-правовой характер.

Конституционная ответственность государства теоретически и законодательно не разработана. Но этот вакуум не может освобождать государство от политико-правовой ответственности за деликты, которые затрагивали или затрагивают права и интересы большинства россиян, наносили или наносят значительный вред всему государству. Правда, непосредственно данные действия совершают органы государства, а ответственность за их действия берет на себя государство.

Конституционная ответственность часто наступает и без нарушения права. Политико-правовая ответственность имеет ту особенность, что политика «размывает» правовые границы.

1. Политико-правовая иерархия обязывает начать с государства.

Государство в период культа личности допускало немалое количество нарушений конституционных прав и свобод граждан и даже целых народов. В период радикальной демократизации жизни в нашей стране государство проявило мужество, признало свою вину за необоснованные массовые репрессии. Сотни тысяч граждан страны были реабилитированы и освобождены из мест лишения свободы, а репрессированные народы возвращены на малую Родину. Так, например, 26 апреля 1991 года был принят закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» с изменениями и дополнениями от 1 июля 1993 года. Статья 1 закона гласит: «Реабилитировать все репрессированные народы РСФСР, признав незаконными

и преступными репрессивные акты против этих народов».³⁶ А статья 9 закона содержит обязывающее положение: «Ущерб, причиненный репрессированным народам и отдельным гражданам со стороны государства в результате репрессий, подлежит возмещению». Государство открыто и честно признало свою вину и свою ответственность.

2. Особенности статуса Президента Российской Федерации заключаются в том, что он прописан в Конституции двусмысленно, в чем просматривалось желание Б. Н. Ельцина, председателя Конституционного совещания, возвысить власть Президента в России. Это желание просматривается в статье 11 Конституции. Вопреки принципу разделения властей, закрепленному в статье 10, в статье 11 записано: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Такая запись позволяла некоторым ученым утверждать, что Президент не входит ни в одну из ветвей власти», что он «является четвертой ветвью власти». Однако для таких утверждений нет научных и юридических оснований. Функции, предметы ведения и полномочия Президента свидетельствуют о том, что он является разновидностью самой высокой исполнительной власти. При этом стоит вспомнить, что по закону от 24 апреля 1991 года «О Президенте РСФСР» Президент и формально возглавлял Правительство.³⁷

Нельзя умолчать еще об одной особенности статуса Президента. В соответствии со статьей 80 Конституции он является гарантом Основного Закона. А только за первый срок своих полномочий Б. Н. Ельцин, по мнению В. О. Лучина, более 200 раз своими указами нарушал нормы Конституции.³⁸ Тогда как «Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам» (п. 3 ст. 90 Конституции), что также противоречило и присяге Президента (ст. 82 Конституции).

Особо следует остановиться на возможности отрешения Президента РФ от должности только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении порядка выдвижения обвинения (п. 1 ст. 93 Конституции).

Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты 2/3 голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее 1/3 депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой (п. 2 ст. 93 Конституции).

Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным (п. 3 ст. 93 Конституции).

В соответствии с частью 2 статьи 177 Регламента Государственной Думы специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, заместителя председателя и 13 членов комиссии. Председатель комиссии избирается членами комиссии открытым голосованием.

Специальная комиссия проверяет обоснованность выдвижения обвинения Президента, соблюдение кворума, необходимого для выдвижения обвинения, точность подсчета голосов, соблюдение процедурных правил и т. д. Например, в 1998 году Специальная комиссия прове-

³⁶ К данным народам были отнесены: чеченцы, ингуши, крымские татары, финны и др.

³⁷ Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 25 апреля. 1991. № 17. Ст. 510.

³⁸ Лучин В. О. «Указное право» в России. М., 1996.

ряла пять пунктов обвинения против Президента Б. Н. Ельцина, которые не были достоянием широкой гласности, поэтому есть основания их назвать и привести результаты голосования, состоявшегося в Государственной Думе РФ 15 мая 1999 года.

1. Подписание Президентом Беловежского соглашения привело не только к развалу СССР вопреки союзному референдуму от 17 марта 1991 года, но и поставило экономику России на край гибели, россияне лишены возможности свободного перемещения по всей территории бывшего Советского Союза, права на выбор места жительства, на свободное общение с родственниками и близкими людьми.

2. Принятие Президентом Указа от 21 сентября 1993 года о досрочном прекращении деятельности Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР прямо противоречило действовавшей тогда Конституции РСФСР и характеризуется в обвинении как государственный переворот; расстрел Дома Советов по его приказу 4 октября 1993 года унес жизни многих ни в чем неповинных людей.

3. Президент ответственен за чеченскую трагедию, которая привела к тяжелым последствиям для России как во внутривнутриполитическом, так и внешнеполитическом аспектах, унесла жизни почти 100 тысяч человек.

4. Как Верховный главнокомандующий Вооруженными Силами РФ Президент несет ответственность за их разрушение – утеряны морские и воздушные составляющие ядерных стратегических сил, в критическом состоянии находятся наземные войска, Вооруженные Силы утрачивают профессионализм, боеспособность.

5. Президент обвиняется в геноциде собственного народа, выражающемся в том, что последствиями проводимой политики является резкое сокращение численности населения страны, превышение смертности над рождаемостью, ухудшение жизни миллионов россиян, то есть речь идет о предумышленном создании условий, ведущих к физическому уничтожению коренных народов России.³⁹

Результаты голосования в изложенной последовательности:⁴⁰

	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5
За	241	263	284	241	237
Против	77	60	43	78	89
Недействительно	13	8	4	14	8
Не взяло бюллетеней	91	91	91	91	91
Не вернуло бюллетеней	18	18	18	16	15

Таким образом, выдвинутые против Президента обвинения не получили одобрения Государственной Думы РФ. Нельзя не признать, что процедура отрешения от должности Президента настолько усложнена, что делает ее осуществление практически невозможным даже за такие действия как подписание торопливо-трусливого и предательского Беловежского соглашения?! Это чистейшей воды государственный переворот. При этом в пикантном положении оказался М. С. Горбачев – Президентом государства, которого нет.

Политикам всегда надо иметь в виду, что в историю есть два входа – парадный и «черный». Каждому входящему в нее история сама открывает ту или иную дверь.

Почему-то в нашей научной литературе говорится о том, что «основанием для ответственности Президента РФ могут быть только государственная измена или совершение им

³⁹ Авакьян С. А. Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридического решения. М., 2000. С. 7.

⁴⁰ Стенографический отчет заседания Государственной Думы РФ от 15 мая 1999 года.

другого тяжкого преступления...».⁴¹ А как быть с указами Президента, если они противоречат Конституции РФ? Конституционный Суд РФ по запросу заинтересованных органов и лиц может их признать противоречащими Конституции. Такое постановление Конституционного Суда является констатацией факта принятия Президентом указа, противоречащего Конституции и не подлежащего применению. Здесь не исключается и такая ситуация, при которой Президент отказывается выполнить решение Конституционного Суда? В силу статьи 81 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 года в редакции от 8 февраля и 15 декабря 2001 года «неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда Российской Федерации влечет ответственность, установленную федеральным законом». В названном законе четко прописан механизм реализации решения Конституционного Суда РФ. Извлечения из данного закона даются в главе 14 учебника.⁴²

Как показывает практика, Б. Н. Ельцин указы, противоречащие Конституции, по совету своих помощников иногда отменял сам. Так, 18 августа 1996 года Президент принял указ с закамуфлированным названием «Об упорядочении сбора подоходного налога и страховых платежей с физических лиц». По существу указ вводил новые налоги, которые в силу пункта 3 статьи 104 Конституции не может устанавливать даже Государственная Дума без заключения Правительства. Очевидная неконституционность данного указа вынудила Б. Н. Ельцина вскоре его отменить.

Трудно умолчать о постановлении Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 года «О разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации». Б. Н. Ельцин дважды безосновательно отказывался подписывать названный закон, который лишил его возможности вернуть ценности Германии в какой-либо части. Сложившаяся ситуация вынудила Совет Федерации и Государственную Думу обратиться в Конституционный Суд РФ, который 6 апреля 1998 года постановил: «Подтвердить обязанность Президента Российской Федерации в соответствии со статьей 107 (часть 3) Конституции Российской Федерации подписать и обнародовать принятый Федеральный закон...», что Президентом было исполнено 15 апреля 1998 года. Таким образом, данный спор длился более года.⁴³

3. В нашей научной литературе ученые обходят молчанием вопрос об основаниях для ответственности палат Федерального Собрания РФ за свою деятельность. В соответствии с теорией конституционализма ни один орган государственной власти не может быть свободен от конституционной ответственности. Прежде всего Федеральное Собрание несет ответственность за качество принимаемых законов, насколько они совершенно регулируют вопросы государственного, хозяйственного, социально-культурного строительства, внешних сношений и обороны, уделяя при этом приоритетное внимание признанию, соблюдению, охране и защите прав и свобод человека и гражданина, а также их соответствие Конституции РФ. Оценку принимаемых Федеральным Собранием законов дает Конституционный Суд РФ. Его практика деятельности знает немало примеров, когда его решениями законы признавались частично или полностью противоречащими Конституции. Так, статья 20 Конституции РФ закрепляет

⁴¹ Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации: Курс лекций. Часть 1. М., 2002. С. 264.

⁴² Федеральный конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 4-ФКЗ // Российская газета. 2001. 20 декабря.

⁴³ Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б. С. Эбзеев. М., 2000. Т. 1. С. 165–171.

право для лиц, совершивших тяжкие преступления, за которые может наступить высшая мера наказания, на рассмотрение их дела судом присяжных заседателей. Несмотря на установление моратория на смертную казнь, право на суд присяжных является действующим. Однако не во всех субъектах Федерации созданы эти суды. По запросу Московского городского суда Конституционный Суд РФ 2 февраля 1999 года принял постановление, коим обратил внимание Федерального Собрания Российской Федерации на то, что с 1993 года оно располагало достаточным временем для выполнения предписаний статьи 20 Конституции, но до сих пор оно не выполняется.⁴⁴

Государственная Дума РФ может быть распущена Президентом в трех случаях. Во-первых, после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ (п. 4 ст. 111 Конституции). Во-вторых, если Государственная Дума после первого выражения недоверия Правительству РФ в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ (п. 3 ст. 117 Конституции). В-третьих, если Государственная Дума после постановки вопроса Председателем Правительства РФ в доверии отказывает (п. 4 ст. 117 Конституции).

Конституционная ответственность депутатов Государственной Думы Конституцией не предусмотрена.

В целом для Совета Федерации конституционная ответственность не предусмотрена. Члены Совета Федерации могут быть досрочно отозваны законодательными (представительными) органами государственной власти или главами исполнительной власти субъектов Федерации соответственно от их назначения.

4. Статус Правительства Российской Федерации теснейшим образом связан со статусом Президента, так как Правительство осуществляет свою деятельность по важнейшим вопросам под руководством и контролем Президента и это не случайно. Президент является не только главой государства, его полномочия, закрепленные Конституцией, по формированию Правительства и контролю за его деятельностью убеждают нас в том, что это орган самого высокого исполнительного ранга. Вместе с тем Правительство РФ наделено значительными полномочиями, за неисполнение или ненадлежащее исполнение которых может нести конституционную ответственность. Полный набор полномочий Правительства дается в законе «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 в редакции от 31 декабря 1997 года. Правительство чаще всего может нести ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение:

- а) Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных актов;
- б) внутренней и внешней политики;
- в) мер по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека и гражданина;
- г) социально-экономической политики;
- д) государственного бюджета РФ;
- е) федеральных целевых программ;
- ж) мер по обеспечению единства системы исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации и осуществлению контроля за их деятельностью;
- з) права законодательной инициативы;
- и) мер по борьбе с преступностью.

Высшей формой конституционной ответственности Правительства является выражение ему вотума недоверия Государственной Думой. При этом решающее слово для принятия решения об отставке Правительства принадлежит Президенту (п. 3 ст. 117 Конституции).

⁴⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 года № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 3. С. 12.

Председатель Правительства может сам поставить вопрос перед Госдумой о доверии Правительству. А Президенту принадлежит право направлять в отставку Правительство либо распускать Государственную Думу.

Правительство может само подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом (п. 1 ст. 117 Конституции). И, наконец, Президент по своей инициативе может принять решение об отставке Правительства. Таких решений в деятельности Президента Б. Н. Ельцина было более чем достаточно (Е. Т. Гайдар, В. С. Черномырдин, С. В. Кириенко, Е. М. Примаков, С. В. Степашин).

Заслуживают внимания три проблемы по отставке Правительства, которые нуждаются в комментариях.

Во-первых, если инициатива об отставке Правительства исходит от самого Правительства или от Президента, то исключать участие Государственной Думы в обсуждении данного вопроса – это нарушать пункт 1 статьи 111 Конституции РФ, в соответствии с которым Председатель Правительства назначается Президентом с согласия Государственной Думы, мнение которой о причинах отставки должно быть достоянием гласности. Это необходимо для того, чтобы исключить произвол со стороны Президента, который был допущен Б. Н. Ельциным против Е. М. Примакова. Е. М. Примаков сделал за короткий срок все возможное и даже невозможное после дефолта, объявленного С. В. Кириенко, чтобы остановить падение России и стабилизировать ситуацию в стране. Личные симпатии и антипатии должны уступить место здравому смыслу – интересы народа и государства – превыше всего.

Во-вторых, предложенная процедура станет своеобразной формой конституционной ответственности Президента.

В-третьих, сложилась порочная практика, которая ограничивается только политической ответственностью. Так, например, по инициативе Председателя Правительства РФ Е. Т. Гайдара со 2 января 1992 года стала осуществляться «шоковая терапия», в результате которой инфляция в стране стремительно возросла до невозможных пределов, а сбережения россиян в рублях по существу были нуллифицированы. По инициативе и под руководством А. Б. Чубайса в 1992–94 годах была проведена грабительская приватизация-ваучеризация. По плану А. Б. Чубайса на первом этапе ее реализации от приватизации 500 крупнейших предприятий предполагалось получить минимум 200 миллиардов долларов, а получили немногим более 8 миллиардов. Криминальная приватизация-ваучеризация породила российских олигархов. Поэтому не случайно А. Б. Чубайс возражает против проверки законности приватизации крупнейших объектов страны (по законам того времени).

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.