

О. Е. Кутафин

ИСТОЧНИКИ
КОНСТИТУЦИОННОГО
ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ



Олег Кутафин

**Источники конституционного
права Российской Федерации**

«Проспект»

Кутафин О. Е.

Источники конституционного права Российской Федерации /
О. Е. Кутафин — «Прспект»,

ISBN 978-5-39-211471-9

В книге на основе большого фактического материала анализируются федеральные, федеральнорегиональные, региональные, региональноместные и местные источники конституционного права Российской Федерации. Показана характерная для современной России тенденция к расширению объема конституционноправового регулирования, к возрастанию влияния на конституционное право России общегуманитарных ценностей. Издание предназначено для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, всех, кто хочет получить глубокие знания о конституционном праве России.

ISBN 978-5-39-211471-9

© Кутафин О. Е.
© Прспект

Содержание

Информация о книге	6
ПРЕДИСЛОВИЕ	7
Глава I	10
§ 1. Понятие источников конституционного права	10
§ 2. Система источников конституционного права	17
Глава II	26
§ 1. Конституция Российской Федерации – основной источник конституционного права России	26
§ 2. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации	37
§ 3. Федеральные законы	48
§ 4. Акты Президента Российской Федерации	61
Конец ознакомительного фрагмента.	69

Источники конституционного права

Олег Емельянович Кутафин

Монография

Избранные труды: в 7 томах. Том 2.



[битая ссылка] ebooks@prospekt.org

Информация о книге

УДК 342

ББК 67.400

К95

Кутафин О. Е.

Избранные труды: в 7 томах. Том 2.

Источники конституционного права: монография.

В книге на основе большого фактического материала анализируются федеральные, федерально-региональные, региональные, регионально-местные и местные источники конституционного права Российской Федерации. Показана характерная для современной России тенденция к расширению объема конституционно-правового регулирования, к возрастанию влияния на конституционное право России общегуманитарных ценностей.

Издание предназначено для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, всех, кто хочет получить глубокие знания о конституционном праве России.

УДК 342

ББК 67.400

© О. Е. Кутафин, наследники, 2011

© ООО «Перспект», 2011

ПРЕДИСЛОВИЕ

Одной из наиболее динамично развивающихся отраслей российского права является в настоящее время конституционное право. В качестве ведущей отрасли конституционное право играет определяющую роль в жизни общества, в демократических преобразованиях, происходящих в России.

Провозгласив человека, его права и свободы высшей ценностью и заявив в качестве обязанности государства признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, конституционное право России обеспечивает гуманизацию всех конституционно-правовых институтов, выражающуюся прежде всего в отказе от приоритета общественных, государственных интересов над личными, в поощрении таких взаимоотношений государства и гражданина, в основе которых лежал бы приоритет интересов личности, взаимной ответственности государства и личности.

В конституционном государстве, построение которого в нашей стране осуществляется при решающем воздействии конституционно-правовых норм, народ все более становится демократически конституированным сообществом, социально ориентирующимся на защиту человека как высшей ценности, и видит в этом свой долг.

Важную роль в осуществлении демократических преобразований играет провозглашение России правовым государством. Сущность идеи правового государства – его последовательный демократизм, утверждение суверенитета народа как источника власти, подчинение государства обществу.

Правовое государство характеризуется прежде всего тем, что ограничивает себя действующими в нем правовыми нормами, которым обязаны подчиняться все без исключения государственные органы, должностные лица, общественные объединения и граждане. Его важнейшим признаком является верховенство права.

Верховенство права – это в первую очередь верховенство закона. Оно выражается в том, что главные, ключевые, основополагающие общественные отношения регулируются законами. Через верховенство закона в общественной жизни, во всех ее сферах, во всех политических институтах воплощаются высшие правовые начала, дух права. Тем самым обеспечиваются реальность и незыблемость прав и свобод граждан, их надежный правовой статус, юридическая защищенность.

Особенностью и важнейшим принципом правового государства является разделение властей. В современных условиях становления конституционного строя в Российской Федерации принцип разделения властей имеет особенно важное значение. Он нацелен на то, чтобы предотвратить возвышение одной из властей над другими, утверждение авторитаризма и диктаторского режима в обществе. Принцип разделения властей предусматривает систему «сдержек и противовесов», которая служит для того, чтобы свести к минимуму возможные ошибки в управлении, односторонность подхода к решаемым вопросам. Этот принцип призван обеспечить в конечном счете демократизацию, рационализацию и оптимизацию деятельности государства, всех его структур и на этой основе повышение эффективности механизма управления государственными делами, его подчиненность подлинно демократическим преобразованиям в Российской Федерации.

Осуществление демократических преобразований в России возможно лишь на основе политического многообразия. Конституционное право закрепляет принцип политического многообразия и основные гарантии его реализации на практике.

Основу экономики Российской Федерации составляет социальное рыночное хозяйство, в рамках которого производство и распределение товаров и благ осуществляется в основном посредством рыночных отношений. Их участниками выступают частные субъекты хозяйство-

вания, конкурирующее между собой. Нормами конституционного права поддерживается эта конкуренция. Они обеспечивают единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности.

Для экономической системы Российской Федерации характерно многообразие форм собственности. Отношения в сфере собственности регулируются посредством различных правовых норм, центральное место среди которых принадлежит нормам конституционного права.

Конституционное право играет ведущую роль в реорганизации федеративного устройства, которое в Российской Федерации основывается на ряде принципов, закрепленных нормами конституционного права и обусловленных его демократической сущностью. Эти принципы являются исходными началами территориального устройства не только самой Российской Федерации, но и ее субъектов.

Формирование в России правового государства требует завершения разработки всех предусмотренных Конституцией федеральных конституционных и федеральных законов, имеющих важное значение для развития демократических принципов в стране, совершенствования и обновления действующего федерального конституционно-правового законодательства с учетом той практики, которая сложилась в стране в процессе демократических преобразований. Настало время устранения коллизий между конституционно-правовым законодательством Федерации и ее субъектов. Нуждаются в существенном изменении и договоры, заключенные между Российской Федерацией и ее субъектами, с целью приведения их в соответствие с федеральными конституционно-правовыми нормами.

Решение этих и некоторых других задач – важное условие формирования Российской Федерации как демократического и правового государства.

Для современной России характерно расширение объема конституционно-правового регулирования, возрастающее влияние на конституционное право обще гуманитарных ценностей в результате изменения содержания ранее существовавших норм и институтов конституционного права России и появления новых. Этот процесс ведет к изменению системы источников конституционного права.

Наиболее существенные изменения эта система претерпела с принятием Конституции РФ 1993 г. Складывающееся в нашей стране конституционное право в силу демократических преобразований в обществе обрело более сложную систему источников, чем та, которая была характерна для советского государственного права. Появились ранее неизвестные отечественному конституционному праву акты, в число которых входят федеральные конституционные законы, конституционно-правовые договоры и соглашения, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и т. д.

Все это говорит о необходимости всестороннего исследования такого рода процессов.

Надо сказать, что источники конституционного (государственного) права исследовались в отечественной правовой литературе неоднократно. В советский период заметный вклад в исследование этих вопросов внесли В.Ф. Коток¹, Е.А. Лукьянова², В.О. Лучин³, В.С. Основин⁴, Н.Н. Хороший⁵ и ряд других авторов. В постсоветский период значительную работу в этом направлении проделали С.А. Карапетян⁶, Е.В. Колесников⁷ и многие другие.

¹ См.: Коток В.Ф. О предмете и источниках конституционного права социалистических стран // Конституционное право социалистических стран. М., 1963.

² См.: Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. М., 1988.

³ См.: Лучин В.О. Источники советского государственного права. Куйбышев, 1976.

⁴ См.: Основин В.С. Нормы советского государственного права. М., 1963.

⁵ См.: Хороший Н.Н. Источники советского государственного права на этапе строительства социализма. Томск, 1986.

⁶ См.: Карапетян С.А. Источники конституционного права Российской Федерации. Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1998.

Однако жизнь не стоит на месте. Активное нормотворчество на федеральном, региональном и местном уровнях, свойственное современной России, требует дальнейших исследований в этом направлении. Кроме того, в этой области есть немало вопросов, представляющихся спорными в силу различного подхода к их решению. Всем этим обусловлена необходимость написания предлагаемой вниманию читателей работы.

⁷ См.: *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права. Саратов, 1998.

Глава I

ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

§ 1. Понятие источников конституционного права

Понятие «источники права» возникло более двух тысяч лет назад, когда Тит Ливий в своей «Римской истории» назвал Законы XII таблиц «источником всего публичного и частного права» в том смысле, что эти законы представляют собой основу, на базе которой развилось и сложилось современное ему римское право. Однако в качестве научной проблемы вопрос об источниках права возник лишь в XIX в. как результат столкновения различных правовых идей. При этом термину «источники права» был придан совсем иной смысл, чем тот, в котором употреблял его Тит Ливий.

Следует отметить множественность и разноречивость точек зрения как о самом понятии источников права, так и об их соотношении и связи. Так, Г.Ф. Шершеневич писал, что под термином «источники права» понимаются: а) силы, творящие право, например... волю Бога, волю народную, правосознание, идею справедливости, государственную власть; б) материалы, положенные в основу того или другого законодательства...; в) исторические памятники, которые когда-то имели значение действующего права; г) средства познания действующего права⁸.

Н.М. Коркунов считал источниками права «формы объективирования юридических норм, служащие признаками их обязательности, а также «средства познания права»⁹. По мнению Н.К. Ренненкампа, под источниками права разумеют «силы, основы, причины, производящие право». Такими источниками, утверждал он, являются власть законодателя, «формы, в которых образуется и действует право», и «источники познания права»¹⁰.

Л.И. Петражицкий отмечал, что «если бы зоологи стали называть собак, кошек и т. д. «источниками животных» и спорить по этому поводу, что такое источники животных, в каком отношении они находятся к животным, представляют ли они формы создания животных или основания их существования, или признаки их животной природы и т. д., то это представляло бы явления мысли, совершенно однородные с теми, которые имеются в теперешнем правоведении в области учения о так называемых источниках права». Полагая, что эти мысли «не выдерживают научной критики и даже представляют странное и ненормальное с элементарной логической точки зрения явление», Л.И. Петражицкий пришел к выводу, что так называемые «источники права: обычное право, законное право и т. д. суть не что иное, как само право, виды позитивного права, разновидность права»¹¹.

Множественность вариантов толкования и применения термина «источник права» была свойственна правовой науке и в советский период. При этом стало традиционным деление источников права на материальные и формальные.

Исходя из марксистского учения о базисе и надстройке, в соответствии с которым силой, причиной, определяющей содержание всех надстроечных явлений, в том числе и права, служит экономический строй общества, многие советские ученые полагали, что источником права в

⁸ См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. II. М., 1911. С. 368–369.

⁹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 7-е изд. СПб... 1907. С. 283.

¹⁰ Ренненкампф И.К. Юридическая энциклопедия. Киев, 1898. С. 51–56.

¹¹ Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т. II. СПб., 1907. С. 513.

материальном смысле являются «в конечном счете материальные условия жизни общества»¹². Таким образом, используемый в советской литературе термин «источник права в материальном смысле» обозначает ту силу, которая создает право, вызывает его к жизни.

Наряду с термином «источник права в материальном смысле» в советской литературе использовался также термин «источник права в формальном (юридическом) смысле». Однако в понимании и применении этого термина также не было единства. Так, С.А. Голунский и М.С. Строгович источником права в юридическом смысле или, иначе, юридическим источником права считали «тот способ, которым правилу поведения придается государственной властью обязательная сила»¹³.

С.Ф. Кечекьян к такого рода источникам права относил «особые формы выражения воли, придающие тем или иным правилам значение норм права»¹⁴. А.И. Денисов определял этим понятием формы существования юридических норм¹⁵. Я.М. Магазинер полагал, что те нормы положительного права, за которыми верховная общественная **власть признает общеобязательную правовую силу** и которые способны порождать права и обязанности **неопределенного числа граждан**, образуют официальное право, которое и составляет **источники** права, т. е. **общеобязательные формы выражения права**. Такими источниками он считал **закон, обычное право и практику**¹⁶.

Таким образом, в советской правовой литературе при рассмотрении и использовании понятия «источники права» говорили либо о силе, которая создает право, и называли ее источником права в материальном смысле, либо о форме, благодаря которой правовая норма приобретает общеобязательный характер, и называли ее источником права в формальном (юридическом) смысле¹⁷.

Правда, такой подход к пониманию источников права не был общепризнанным. Например, Н.Г. Александров, возражая против ставшего традиционным деления понятий источников права на материальные и формальные, отмечал, что такое деление в буржуазной правовой науке «прежде всего связано с попытками указать правообразующий процесс вне определенного вида общественной практики», что оно противоречит положениям исторического материализма, согласно которым материальные условия жизни общества в конечном счете определяют не только содержание, но и форму права. Однако такого рода возражения не изменили традиции¹⁸.

Тем не менее в литературе неоднократно отмечалось, что термин «источник права в формальном смысле» – выражение очень условное или даже весьма неудачное¹⁹. В силу этого А.Ф. Шебанов, не видя в его использовании ничего ненаучного или порочного, тем не менее считал, что в целях максимального приближения юридических формул и терминов к реальной правовой действительности и исходя из того, что каждый научный термин должен выражать строго определенное понятие и представлять вследствие этого инструмент научного познания соответствующих общественных явлений, более целесообразно при научных исследованиях,

¹² Кечекьян С.Ф. О понятии источника права // Уч. записки МГУ. Вып. 116. Труды юридического факультета. Кн. 2. М., 1946. С. 3; См. также: Теория государства и права. М., 1949. С. 362.

¹³ Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. М., 1940. С. 173.

¹⁴ Кечекьян С.Ф. Указ. соч. С. 5.

¹⁵ См.: Денисов А.И. Теория государства и права. М., 1948. С. 430.

¹⁶ См.: Магазинер Я.М. Общая теория права на основе советского законодательства // Правоведение. 1998. № 2. С. 64–65.

¹⁷ Подробнее см.: Муромцев Г.И. Источники права (теоретические аспекты проблемы) // Правоведение. 1992. № 2. С. 23–30.

¹⁸ Термин «источники права» употребляется в научной литературе еще и в смысле «источники познания права» (тексты законов, записи обычаев, судебные дела, выступления юристов в судебных делах и т. д.).

¹⁹ См., напр.: Тукин Г.И. Вопросы теории международного права. М., 1962. С. 121.

посвященных вопросам правотворческой деятельности государства и формам, в которых объективируются результаты этой деятельности, применять термин «формы права»²⁰.

А.Ф. Шебанов полагал, что понятие, включаемое в термин «формы права», дает ответ на вопросы, которые не возникают при употреблении термина «источники права», а именно: какова внутренняя организация нормативно-волевого содержания права и вместе с тем каково его внешнее выражение, в каком конкретном проявлении выступают характерные для этого содержания определяющие элементы. Применение в правовых исследованиях термина «форма права» вместо «источник права в формальном смысле» более оправдано потому, считал

А.Ф. Шебанов, что выражаемое последним термином понятие не соответствует общепринятому в русском языке пониманию слова «источник» как силы, причины, содержащей данное явление. Законы, правительственные постановления и другие акты государства, именуемые в литературе «формальным источником права», сами по себе не создают право: эти акты – лишь форма его выражения и, как всякая форма, не могут быть источником своего содержания. Между тем применение к ним термина «источник права» может создать такое представление.

Однако значение использования термина «формы права» вместо «источников права в формальном смысле» состоит, подчеркивал А.Ф. Шебанов, не только в том, что тем самым употребляется термин, более точно выражающий реально существующее правовое явление, но главным образом в том, что тем самым ставится научная проблема, решение которой будет иметь важное значение как для развития науки, так и для совершенствования законодательной практики. «И по объему и по содержанию, – писал А.Ф. Шебанов, – проблема форм права значительно отличается от так называемой проблемы источников права»²¹.

В настоящее время в современной российской правовой науке термины «источники права» и «форма права» употребляются в значении внешней формы объективации, выражения права или нормативной государственной воли²². При этом указывается, что термин «источник права», несмотря на его условность, является удобным в употреблении и к тому же традиционным для мировой юриспруденции. В то же время термин «форма права» менее удачен для выражения рассматриваемого явления или свойства права, поскольку он гораздо более многозначен²³.

В конституционном (государственном) праве термин «источник права в юридическом смысле» является общепризнанным. Под ним принято понимать нормативный акт, в котором содержатся конституционно-правовые нормы.

Общепризнанность этого термина объясняется, во-первых, тем, что он давно установился в науке и практике. Во-вторых, употребляя этот термин, авторы, как правило, поясняют, что они имеют в виду под ним не силу, придающую праву обязательное значение, а лишь формы, способы выражения права, и что тем самым принятие ими этого термина имеет чисто условный характер.

Так, по мнению А.И. Лепешкина, «под источником советского государственного права в юридическом смысле слова следует понимать юридические формы, способы выражения право-

²⁰ Подробнее см.: *Шебанов А.Ф.* О понятиях источника права и формы права // Сов. государство и право. 1965. № 4. С. 30–32. Этот вопрос был предметом споров юристов и в дореволюционное время (см., напр.: *Шершеневич Г.В.* Указ. соч. С. 368–380).

²¹ *Шебанов А.Ф.* Указ. соч. С. 31–32.

²² См., напр.: *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. М., 1999. С. 339–400.

²³ Более подробно по этому вопросу см.: *Зивс С.Л.* Источники права. М., 1981. С. 23; *Общая теория государства и права. Академический курс.* М., 1998. Т. 2. С. 132–133. Идя по пути уточнения термина «источник права», Л.С. Зивс предлагал более точный, по его мнению, вариант – «источники норм права».

вых норм, относящихся по содержанию регулируемых ими общественных отношений к предмету советского государственного права»²⁴.

А.Х. Махненко под источниками государственного права в юридическом смысле понимал те формы, в которых проявляется воле государственная, выраженная в нормах государственного права²⁵.

«Юридические источники советского государственного права, – отмечал Я.Н. Уманский, – представляют собой правовые формы, в которых государственная воля получает свое выражение в государственно-правовых нормах или актах»²⁶.

М.И. Кукушкин рассматривал источники конституционного права в качестве нормативно-правовых актов, образующих систему законодательства отрасли конституционного права, обусловленную предметом его регулирования. «Чтобы определить, является ли данный нормативный акт источником конституционного права, – писал он, – необходимо выяснить, относится ли он к числу актов, которые опосредствуют общественные отношения, входящие в предмет регулирования конституционного права»²⁷.

Е.И. Козлова полагает, что «источниками конституционного права являются нормативные правовые акты, посредством которых устанавливаются и получают юридическую силу конституционно-правовые нормы»²⁸.

Таким образом, общепризнанным можно считать тот факт, что источники конституционного права – это форма установления и выражения действующих конституционно-правовых норм. Причем только объективированная в определенной форме, такая норма становится общеобязательной, правовой нормой, реализация которой обеспечивается соответствующими средствами государственного воздействия. Конституционно-правовая норма, как и любая другая норма права, не существует и не может существовать вне источника права – оболочки бытия каждой правовой нормы.

Источник права является формой выражения не любых правовых положений, а именно правовой нормы. Это позволяет отграничить источники права от любых форм правовых актов, порождающих, прекращающих, закрепляющих конкретное правоотношение.

Следует сказать, что если и сам термин «источники права», и его определение не вызывает в конституционно-правовой литературе особых дискуссий, то перечень этих источников был предметом неоднократных споров. Так, В.Ф. Коток, чрезвычайно расширяя пределы конституционного права, относил к числу источников, помимо конституции, и развивающие ее правовые акты, содержащие конкретизацию конституционных принципов, и устанавливающие дополнительные гарантии их осуществления²⁹. Между тем, как указывалось в литературе, в нашем государстве нет каких-либо нормативных актов государственных органов, которые в той или иной степени не служили бы реализации конституционных принципов³⁰. Это означает, что В.Ф. Коток в качестве источников конституционного права рассматривал не только нормативные акты, в которых содержатся конституционно-правовые нормы, но и все другие нормативные акты, действующие в нашей стране. Иными словами, безмерно расширяя рамки конституционного права, В.Ф. Коток рассматривал все нормативные акты в качестве актов, содержащих конституционно-правовые нормы, что не может не вызывать возражений.

²⁴ Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. М., 1961. Т. 1. С. 64.

²⁵ См.: Махненко А.Х. Государственное право зарубежных социалистических стран. М., 1970. С. 30.

²⁶ Уманский Я.Н. Советское государственное право. М., 1970. С. 34.

²⁷ Конституционное право Российской Федерации, Екатеринбург, 1995. С. 25.

²⁸ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1998. С. 18.

²⁹ См.: Коток В.Ф. Указ. соч. С. 3.

³⁰ См.: Лепешкин А.И., Махненко А.Х., Щетицкий Б.В. О понятии, предмете и источниках государственного права // Правоведение. 1965. № 1. С. 30–32.

Некоторые авторы необоснованно сужают круг источников конституционного права, ссылаясь на то, что создавать нормы конституционного права должны не все государственные органы, обладающие правомочиями правотворчества, а лишь те государственные органы, которые непосредственно осуществляют суверенитет народа³¹.

Своеобразную точку зрения относительно содержания источников конституционного права высказали А.Е. Козлов и М.В. Баглай. Их позиция состоит в том, что источники конституционного права образуют две основные сферы: естественное право и позитивное право³².

«Право, – пишет М.В. Баглай, – вообще нельзя сводить только к писаной его части, к позитивному праву. Это тем более верно в отношении конституционного права, которое призвано охранять свободу человека. Кроме позитивного правового регулирования, всегда подверженного опасности перегибов и соблазнам авторитарных решений, существуют общечеловеческие представления о свободе и справедливости, составляющие суть права. Эти представления относятся к вечным ценностям и служат главным критерием демократизма любой системы права»³³.

Анализируя подобные сентенции, хотелось бы прежде всего понять, что указанные авторы вкладывали в понятие «естественное право».

«Ведь никогда не было, нет и в принципе не может быть, – утверждает В.С. Нерсисянц, – какого-то одного-единственного естественного права, а было и есть множество различных (отдельных, особенных) естественных прав, точнее говоря – их концепций и версий. Так что под общим наименованием и единым термином «естественное право» подразумеваются различные (по своему содержанию, сущности и понятию) варианты естественного права, различные смыслы, вкладываемые его прошлыми и современными сторонниками и противниками в это устаревшее и широко используемое собирательное понятие»³⁴.

Кроме того, неясно, как сочетается позиция А.Е. Козлова и М.В. Баглая относительно содержания источников конституционного права с их определением конституционного права и его источников.

«Конституционное право как отрасль права в любом государстве, – писал А.Е. Козлов, – составная часть его национальной правовой системы. Эта отрасль права... является совокупностью правовых норм, установленных и охраняемых государством... Источник права – это внешняя форма выражения правовых норм. В соответствии с этим источниками конституционного права являются различные формы выражения конституционно-правовых норм»³⁵.

«Конституционное право, – отмечает М.В. Баглай, – это совокупность правовых норм, охраняющих основные права и свободы человека и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти»... Нормы конституционного права находят свое отражение в различных формах, которые обычно именуются источниками»³⁶.

Очевидно, что во всех приведенных определениях речь идет исключительно о позитивном праве, каким и является конституционное право. Поэтому можно согласиться с Е.В. Колесниковым, который, анализируя утверждение о том, что естественное право имеет определенное отношение к современному государственно-правовому развитию, полагает, что подобное вневременное («прирожденное») понимание права «можно рассматривать лишь как часть пра-

³¹ См.: Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967. С. 78–79.

³² См.: Конституционное право. М., 1996. С. 9–11; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 18–20.

³³ Баглай М.В. Указ. соч. С. 18.

³⁴ Нерсисянц В.С. Указ. соч. С. 40; см. также: Неважский И.Д. О соотношении естественного и позитивного права // Правоведение. 1997. № 4. С. 164–166.

³⁵ См.: Конституционное право. С. 1, 9.

³⁶ Баглай М.В. Указ. соч. С. 3, 17.

вового сознания и гарантию демократических институтов, а не в качестве формального источника права, способа объективизации юридических предписаний»³⁷.

Вместе с тем необходимо заметить, что Конституция РФ закрепляет широкий круг прав и свобод человека, являющихся естественными правами, придавая конституционному правопониманию естественно-правовой характер. Эти конституционно признанные и гарантированные естественные права и свободы человека в силу конституционного признания их исходного приоритетного и определяющего правового значения имеют высшую юридическую силу в системе норм действующего в Российской Федерации позитивного права, в которую входят и нормы самой Конституции РФ. Согласно Конституции это означает, что ее нормы, закрепляющие общепризнанные естественные права и свободы человека, обладают более высокой юридической силой в случае их коллизий с другими конституционными положениями и нормами всех других источников действующего в Российской Федерации позитивного права.

Источники конституционного права выполняют три тесно связанные функции. Во-первых, они воплощают в себе решение правотворческих органов о создании, изменении или отмене норм конституционного права. Создание источника конституционного права – неотъемлемая часть правотворчества, без которой нормы конституционного права не могут возникнуть, а решение компетентного органа не может получить значения государственной воли, нормы конституционного права.

Во-вторых, источники конституционного права являются той формой, в которой нормы конституционного права выступают в реальной жизни, из которой черпаются знания о действующем конституционном праве, к которой обычно обращаются при решении конкретных правовых вопросов, возникающих в сфере конституционного права.

В-третьих, источники конституционного права определяют основы содержания и форму источников права для всех других отраслей права.

Тем не менее нормативный акт не может служить источником конституционного права, если не имеет правоустанавливающего значения. Именно поэтому нельзя признать источниками конституционного права такие акты, все содержание которых сводится к доведению до сведения исполнителей нормативных актов вышестоящего органа. В этих случаях юридический акт нижестоящего органа используется не для установления, изменения и т. д. норм права, а лишь для «опубликования» акта вышестоящего органа.

Основными признаками источника конституционного права являются: нормативный характер предписаний; обязательность для исполнения; сила государственного принуждения, стоящая на службе соблюдения его норм.

Нормативный акт как источник конституционного права характеризуется следующими основными чертами, свойственными и всем другим источникам права³⁸; он издается в пределах компетенции соответствующего государственного органа; должен соответствовать актам вышестоящих органов; приобретает обязательную силу, предпосылкой которой является, как правило, его обнародование или иное предусмотренное нормами права доведение до сведения исполнителей³⁹.

³⁷ См.: Колесников Е.В. Источники российского конституционного права: вопросы теории и методологии. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 12.

³⁸ Подробнее см.: Самощенко И.С. О понятии юридического нормативного акта // Сов. государство и право. 1962. № 3. С. 77–86; *Он же*. Основные черты нормативных актов социалистического государства // Сов. государство и право. 1968. № 4. С. 22–30.

³⁹ И.Е. Фарбер полагал, что источники права, в том числе и источники конституционного права, должны обладать по меньшей мере тремя свойствами (качествами): они должны быть, во-первых, определенными, четко и ясно формулировать права и обязанности возможных участников правоотношений; во-вторых, общеобязательными, охраняемыми возможностью государственного принуждения для тех, кто станет уклоняться от выполнения их предписаний; в-третьих, общеизвестными адресатам юридических норм. Следовательно, должен быть особый порядок публикации нормативных актов и введения их в действие (см.: Вопросы теории советского конституционного права. С. 70–71). Аналогичной точки зрения придерживался и

Вместе с тем источники конституционного права характеризуются некоторыми чертами, присущими только им. Во-первых, они непосредственно связаны с организацией и функционированием государственной власти, от которой исходят все нормативные акты. «Такое соотношение власти и юридических норм в конституционном праве, – писал И.Е. Фарбер, – предъявляет к его юридическим источникам особые требования: они должны не просто регламентировать деятельность государственных органов, предоставлять право на власть от имени и по поручению... народа, но служить гарантиями... народовластия, суверенитета народа»⁵⁰⁶.

Во-вторых, источники конституционного права фактически определяют правотворческую деятельность тех государственных органов, которые компетентны создавать нормы права. Они прежде всего формулируют основные начала для всех других отраслей права и определяют систему нормотворческих актов. Иначе говоря, конституционным правом определяются основы содержания и форма источников права для всех отраслей права, включая и само конституционное право.

В.О. Лучин видит особенности этих источников в том, что они, во-первых, принимаются по вопросам, связанным с установлением и реализацией народовластия в формах непосредственной и представительной демократии, закреплением государственного устройства, системы государственных органов и основ правового положения личности; во-вторых, являются результатом правотворческой деятельности представительных органов государственной власти, либо результатом правотворчества, осуществляемого непосредственно народом путем референдума; в-третьих, носят комплексный характер, поскольку объединяют материальные и процессуальные нормы⁵⁰⁷.

Б.В. Щетинин (см.: *Щетинин Б.В.* Проблемы теории советского государственного права. М., 1969. С. 55–56). Е.В. Колесников добавляет к этим свойствам (признакам) четвертое – внутреннюю структурированность, которая выражает совокупность устойчивых связей источника права, обеспечивающих его целостность. По его мнению, этот признак также показывает соответствующую организацию правовых установлений, их компоновку (см.: *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 22).

⁵⁰⁶ Вопросы теории советского конституционного права. С. 71–72.

⁵⁰⁷ См.: *Лучин В.О.* Указ. соч. С. 4.

§ 2. Система источников конституционного права

Каждая система права так же, как и каждая отрасль права, имеет несколько различных источников права.

В Древнем Риме юристы признавали основными источниками права закон и обычай. Причем законы представляли собой, как правило, обработанные и систематизированные сборники правовых обычаев или прецедентов. Наряду с законами и обычаями источником права считались и обязательные для суда консультации юристов по конкретным судебным делам. В средние века наравне с законами в качестве источников права признавались записи обычного права и договоры (например, договоры королей с папами, договоры феодалов с городами и т. п.). Вместе с тем в Древнем Риме и в средние века наряду с законами и обычаями судьи и должностные лица ссылались на «справедливость и нравы», т. е. на нормы морали⁴⁰.

Период буржуазных революций и последующее становление демократического общества характеризуются вытеснением старых феодальных обычаев и последовательным проведением в жизнь принципа безусловного верховенства закона по отношению к другим источникам права.

Для современных правовых систем наиболее характерны три основных вида источников права: нормативные правовые акты, санкционированный обычай и прецедентные индивидуальные акты. Однако в отдельные исторические периоды, при становлении ряда юридических систем в качестве источника права использовались также различные формы правосознания, правовой идеологии⁴¹. Например, на первых этапах становления советского государства существенную роль в качестве источника права играло революционное правосознание.

В современной российской правовой системе наиболее распространен такой вид источников права, как нормативные правовые акты. В литературе неоднократно подчеркивались преимущества нормативно-правового регулирования общественных отношений, оптимальной формой которого являются нормативные акты.

Так, Е.А. Лукьянова считает, что эти преимущества заключаются в том, что, во-первых, нормативные акты могут быть относительно быстро изданы, а также в любом объеме изменены и отменены. Это позволяет наиболее оперативно и эффективно реагировать на изменения потребностей общественного развития, обеспечивая таким образом динамизм права. Во-вторых, нормативные акты исходят, в конечном счете, из единого источника – нормотворческих органов государства, что дает возможность праву функционировать как единая и цельная система в пределах всей страны и, следовательно, с максимальной полнотой обеспечивать системность права. И, в-третьих, нормативные акты позволяют точно фиксировать в документах содержание юридических норм, что создает надлежащую, разумную, формальную определенность права, является одним из условий последовательного проведения начал законности, существенной преградой для местничества, произвольного толкования и применения норм права⁴².

Следует заметить, что в отечественной литературе нормативным актам порой совершенно необоснованно противопоставляется непосредственное волеизъявление народа. Так, С.В. Колесников призывает не абсолютизировать значения нормативных актов и не считать единственным основанием обязательности нормативных решений правотворческую деятельность, поскольку в условиях демократической российской государственности существует и

⁴⁰ См.: Кечекьян С.Ф. Указ. соч. С. 19.

⁴¹ См. ..Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 315.

⁴² См.: Лукьянова Е.А. Указ. соч. С. 14–15.

применяется непосредственное волеизъявление народа, отраженное в Конституции РФ и Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» 1995 г.⁴³

Между тем непосредственное волеизъявление народа – всего лишь один из видов правотворческой деятельности, конечным результатом которой в определенных случаях и является нормативный акт (например, действующая Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).

Наряду с нормативными правовыми актами в российском конституционном праве, как показывает практика, в качестве его источников используются также нормативные договоры и правовые обычаи.

Источники конституционного права, являясь составной частью системы источников российского права, характеризуются всеми особенностями, которые свойственны этой системе, – множественностью, строгой иерархией и главенствующей ролью закона. Е.В. Колесников относит к числу этих особенностей также изменение соотношения внутригосударственного и международного права, связанное с возрастанием роли внешних факторов и развитием интеграционных процессов, а также существование (хотя и в ограниченных пределах) таких «нетрадиционных» регуляторов, какими являются правовой обычай и договор⁴⁴.

Множественность источников конституционного права обусловлена тем, что, как правило, функции государства осуществляются не каким-либо одним звеном государственного механизма, а в силу разделения властей многими звеньями этого механизма. Это означает, что нормативные акты, регулирующие те или иные общественные отношения и являющиеся источниками конституционного права, издаются чаще всего не одним, а несколькими органами государства.

Множественность источников права – явление, характерное для всех отраслей российского права. В определенной мере она выражает рост абсолютного объема правового регулирования и увеличение разнообразия методов (диверсификацию) правового воздействия. В какой-то мере в ней выражено также и предпочтение, отдаваемое нормативно-правовому регулированию перед судебным правотворчеством.

Являясь свидетельством активной роли права в осуществлении многообразных функций государства, множественность источников конституционного права вместе с тем определяет характерное для организации и деятельности федеративного государства сочетание централизованного единого и единообразного правового регулирования исходных, принципиальных положений с децентрализацией на различных уровнях, сочетание нормотворчества федеральных, региональных и местных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Множественность источников конституционного права не означает, что их многообразие произвольно. Источники конституционного права в Российской Федерации образуют замкнутую систему, включающую только официально (юридически) признанные виды источников, установленные Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов Федерации. Причем в эту систему входят только те нормативные правовые акты, которые в настоящее время являются действующими.

Таким образом, в этих условиях каждый источник конституционного права представляет собой созданную или санкционированную государством определенную типовую правовую форму

На каждом этапе развития система источников права имела свои источники права. С развитием российской государственности источники конституционного права изменялись и

⁴³ См.: Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. С. 14–15.

⁴⁴ См. там же. С. 20–21.

трансформировались и по форме, и по содержанию. Пройдя длинный путь развития, сегодня они представляют собой обширную систему самых разнообразных нормативных актов⁴⁵.

Чтобы в условиях множественности источников конституционного права не страдало единство государственного руководства, не вносилась дезорганизация в общественные отношения, нормативные акты, являющиеся источниками конституционного права, не должны противоречить друг другу. Такое единство системы нормативных актов – источников конституционного права обеспечивается правовым закреплением пределов ведения соответствующих органов государства и подчинением актов нижестоящих органов актам органов вышестоящих.

Иерархия нормативных актов, призванная устранить возможные коллизии между ними, устанавливается правилами, создаваемыми исключительно конституционным правом. Она является отражением иерархии самих государственных органов. Место и роль нормативных актов определенной разновидности в общей системе нормативных актов государства определяется местом и ролью соответствующих органов государства в общей системе государственных органов.

В результате иерархическая структура является, в конечном счете, выражением разности юридической силы отдельных видов источников конституционного права и связанной с этим соответствующей соподчиненности источников конституционного права в органически цельной системе. При этом коррелятивные отношения внутри системы источников конституционного права проявляются в абсолютном верховенстве Конституции РФ по отношению ко всем нормативным правовым актам и в верховенстве закона по отношению ко всем другим – нижестоящим в иерархии нормативным правовым актам.

Следует сказать, что внутри системы нормативных актов нужен особый слаженный порядок, особая субординация, с тем чтобы на практике при столкновении двух актов можно было устранить коллизию. Такая коллизия между актами устраняется правилами, создаваемыми только конституционным правом⁴⁶. Система источников конституционного права является системой органической. Все ее элементы расположены в ней в установленных, определенных местах, которые производны от юридической силы нормативных актов, а она, в свою очередь, зависит от места издающих их органов государства. Эта зависимость наиболее отчетливо прослеживается в тех случаях, когда речь идет о различной силе одноименных актов. Различной будет, например, юридическая сила федеральных и региональных законов, постановлений Государственной Думы и Правительства РФ, распоряжений Президента РФ и Правительства РФ и т. д.

Таким образом, иерархическая структура системы источников конституционного права обусловлена лежащими вне этой системы, но определяющими ее факторами.

Иерархичность построения системы источников является не только выражением их соподчиненности. Она отражает также и внутреннюю взаимозависимость различных видов источников конституционного права. Эта взаимозависимость проявляется, в частности, в том, что отмена вышестоящего, «базового» акта влечет за собой утрату силы целых групп нижестоящих актов. Например, принятие новой конституции приводит к пересмотру всей совокупности производных от нее актов или к их частичному обновлению.

Может возникнуть вопрос о допустимости развития правового акта посредством другого акта, обладающего меньшей юридической силой. Иначе говоря, можно ли, например, развивать конституцию путем издания федерального закона или федеральный закон – посредством акта исполнительного органа государственной власти?

⁴⁵ См. об этом, напр.: Лукьянова Е.А. Источники советского государственного права в период построения основ социализма // Сов. государство и право. 1989. № 1. С. 127–131; Она же. Источники советского государственного права в период между двумя конституциями (1936–1977 гг.) // Сов. государство и право. 1990. № 2. С. 121–128; Она же. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М., 2000. С. 28–101.

⁴⁶ См.: Вопросы теории советского конституционного права. С. 72.

Думается, что если под развитием понимать изменение правового акта по существу, т. е. качественное его изменение, то на поставленный вопрос следует ответить отрицательно. Так, Конституцию РФ можно развивать, изменяя ее, только в особом порядке, предусмотренном самой Конституцией. Изменить закон по существу можно только законодательным путем, что определяется действующим правопорядком и т. д.

Что же касается развития, которое обогащает содержание правового акта, способствует всестороннему и точному проведению в жизнь демократических принципов, то такое развитие можно, разумеется, только приветствовать.

Степень юридической силы источника конституционного права определяет значение правовой нормы. Поэтому чтобы подчеркнуть значимость нормы, часто избирают форму источника, расположенного на вершине иерархии. Таким образом, с помощью формы указывается на важность конституционно-правовой нормы.

Иными словами, закрепление каждой конституционно-правовой нормы в том или ином акте не является произвольным. Оно подчинено объективным условиям и зависит от потребности придать соответствующей норме необходимый уровень юридической значимости, от условий территориального масштаба действия нормы, от установленного порядка разграничения компетенции органов, изменяющих конституционно-правовые нормы.

Однако иерархическая структура системы источников конституционного права не означает, что норма, которая содержится в источнике более низкого «ранга», по своему содержанию должна быть производной от нормы, содержащейся в более «высоком» с точки зрения иерархии источнике. Она определяет только градацию правовых нормативных актов в соответствии с их юридической силой. Поэтому «первоначальные нормы» могут содержаться практически в подавляющем большинстве источников конституционного права.

Иерархичность структуры, соподчиненность и согласованность системы источников конституционного права является отличительным признаком самостоятельности этой отрасли права. Такой признак свойствен и всем другим отраслям российского права.

Итак, источники конституционного права различаются по степени своей юридической силы. Однако это не означает разной степени их обязательности. Последняя составляет важнейшую сторону законности. «Юридическая сила, – указывал В.Ф. Коток, – может быть большей или меньшей, это – регулятивное свойство правового акта, проявляющееся в соотношении с другими актами. Обязательность же не имеет степеней и представляет собою абсолютное качество любого законного акта. Нельзя представить себе степень обязательности, не уничтожая ее самой. Государство одинаково требует соблюдения любого правового акта независимо от степени его юридической силы. Любой законный акт, вступивший в силу, обязателен безусловно»⁴⁷.

Между юридической силой и обязательностью правового акта, конечно, существует определенная связь. Так, для обязательности акта необходимо, чтобы он вступил в законную силу. Наличие у акта юридической силы определяется также его соответствием конституции, закону или акту вышестоящего органа. Правовой акт, противоречащий законному основанию, считается недействительным или дефектным, т. е. оспоримым. Его обязательность уничтожается компетентным органом путем его отмены.

Одной из особенностей и в то же время одним из важнейших принципов существования и развития системы источников конституционного права является верховенство закона. Этот принцип отражает принадлежность власти народу, признание верховенства нормативных актов, принимаемых непосредственно народом или законодательными (представительными) органами государственной власти, избранными народом.

⁴⁷ Коток В.Ф. Указ. соч. С. 81

Понятие «верховенство закона» складывается из ряда компонентов, определяющих качество закона как высшего по своей юридической силе правового акта.

Прежде всего Конституция РФ, конституции и уставы субъектов Федерации определяют исключительность принятия законов законодательными (представительными) органами государственной власти. Иными словами, речь идет о концентрации законодательной компетенции.

Закон принимается в особом процедурном порядке, важнейшие элементы которого определены в качестве обязательных условий соответствующей конституцией или уставом.

Конституции и уставы предусматривают и форму обнародования принятого закона. Этим обеспечивается всеобщее ознакомление с высшим правовым актом.

Конституции и уставы не определяют в категоричной и исчерпывающей форме, какие общественные отношения должны обязательно регулироваться только законом. Однако определенные конституционные и уставные положения позволяют сделать вывод о том, что правовое регулирование некоторых общественных отношений возможно только в форме закона. Например, в ч. 1 ст. 49 Конституции РФ указывается, что каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Таким образом, упомянутый в этой норме порядок может быть установлен только федеральным законом.

Конституции и уставы предусматривают также, что развитие ряда содержащихся в них положений должно быть осуществлено в форме закона. Так, в ч. 3 ст. 36 Конституции РФ указывается, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Верховенство законов и необходимость их неукоснительного соблюдения возведены Конституцией РФ в одну из основ конституционного строя Российской Федерации. В ней указывается (ч. 2 ст. 15), что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы. Особо оговаривается подчиненность закону судей – в этом усматривается гарантия их независимости. «Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону» (ч. 1 ст. 120).

Принцип верховенства законов в системе источников конституционного права означает, что подлежащие правовому регулированию основные общественные отношения должны регулироваться прежде всего законом, а коллизии, возникающие между законом и подзаконными правовыми актами, должны разрешаться на основе главенствующей роли закона; что главенствующая роль закона должна быть обеспечена соответствующими гарантиями законности в области правотворчества, что особенно важно в условиях федеративного государства⁴⁸.

Вместе с тем следует иметь в виду, что Конституция РФ (ч. 4 ст. 15) впервые в отечественном праве установила, что общепринятые принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Данная правовая норма для права России является общеправовым принципом и одной из основ конституционного строя Российской Федерации. До установления этой нормы отечественное законодательство лишь в разрозненных актах содержало отсылочные нормы и нормы о применении правил международных договоров в случае их коллизии с внутренним правом. Что же касается содержащегося в Конституции СССР 1977 г. принципа добросовестного выполнения международных обязательств, то и он не решал проблемы конкретных способов (путей) такого выполнения⁴⁹.

⁴⁸ См.: Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. С. 21,

⁴⁹ Подробнее см.: Марочкин С.Ю. Нормы и источники международного права в правовой системе Российской Федерации // Правоведение. 1997. № 3. С. 123.

Таким образом, сегодня принцип верховенства законов действует в рамках внутригосударственного права в сочетании с принципом верховенства общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, которые по своему статусу и юридической силе занимают второе место после Конституции РФ в иерархии источников конституционного права, опережая федеральные законы.

Необходимо заметить, что принцип верховенства законов в системе источников конституционного права, как и в системах источников других отраслей права, не дает оснований отождествлять эти системы с системой законодательства⁵⁰. Думается, что такое отождествление принижает главенствующую роль закона, не давая ничего взамен, нарушает строгую иерархию источников права посредством их нивелирования, стирает грани между законами – актами законодательства и совокупностью иных нормативных актов, делает бессмысленным выделение категории подзаконных актов.

Множественность источников конституционного права определяет необходимость их классификации. В юридической литературе предпринимались неоднократные попытки классифицировать источники конституционного (государственного) права.

Так, А.И. Лепешкин выделял следующие виды источников советского государственного права: Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик; акты, принимаемые Верховным Советом СССР, Верховными Советами союзных и автономных республик; акты Президиума Верховного Совета СССР, Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик; акты Совета Министров Союза ССР, Советов Министров союзных и автономных республик; акты местных органов государственной власти⁵¹.

В.С. Основин включал в систему источников советского государственного права: советские конституции – Конституцию СССР, конституции союзных и автономных республик; законы и постановления Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик; указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР, Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик; иные источники советского государственного права, к числу которых он относил отдельные постановления Совета Министров СССР и Советов Министров союзных и автономных республик, совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, акты местных Советов⁵².

И.Е. Фарбер называл следующие виды источников норм советского конституционного права: конституции; законы; указы; постановления правительства; решения местных Советов; нормативные договоры; правовые обычаи⁵³.

Я.Н. Уманский различал следующие виды источников советского государственного права: Конституция СССР и конституции союзных и автономных республик; законы Союза СССР, союзных и автономных республик; нормативные указы Президиума Верховного Совета СССР, Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик; постановления Совета Министров Союза СССР, Советов Министров союзных и автономных республик; акты местных Советов⁵⁴.

Б.В. Щетинин рассматривал в качестве источников советского государственного права: конституции; законы и постановления Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик; Декларации, Обращения и Заявления Верховного Совета СССР; указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР, Президиумов Верховных Со-

⁵⁰ См.: Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. С. 18.

⁵¹ См.: Лепешкин А.И. Указ. соч. С. 64.

⁵² См.: Основин В.С. Указ. соч. С. 92.

⁵³ См.: Вопросы теории советского конституционного права. С. 74.

⁵⁴ См.: Уманский Я.Н. Указ. соч. С. 34–41.

тов союзных и автономных республик; различные положения, постановления Совета Министров СССР, Советов

Министров союзных и автономных республик; решения и распоряжения местных Советов; акты органов военного управления; договоры и соглашения⁵⁵.

В.О. Лучин в систему источников советского государственного права включал такие их виды, как Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик; законы и постановления высших представительных органов, а также акты, утверждаемые законами или постановлениями; указы и постановления Президиумов Верховных Советов, а также акты, утверждаемые указами или постановлениями Президиумов; акты местных Советов⁵⁶.

С.С. Кравчук относил к источникам советского государственного права Конституцию СССР; конституции союзных и автономных республик; законы СССР; нормативные указы Президиума Верховного Совета СССР; законы союзных и автономных республик; указы Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик; отдельные нормативные акты местных органов государственной власти и управления. В прошлом, по его мнению, источниками советского государственного права выступали также договоры⁵⁷.

В.Г. Стрекозов и Ю.Д. Казанчев включают в систему источников российского конституционного права Конституцию РФ, конституции и уставы субъектов Федерации; законы РФ; указы Президента Российской Федерации; акты палат Федерального Собрания; постановления, распоряжения и заключения Правительства РФ; законы, указы, постановления правительств и исполнительных органов в субъектах Федерации; международно-правовые акты; акты, издаваемые чрезвычайными государственными органами⁵⁸.

По мнению М.И. Кукушкина, все источники конституционного права подразделяются на следующие виды: Конституция РФ; федеральные конституционные законы; федеральные законы; постановления палат Федерального Собрания; указы Президента РФ; декларации; некоторые международно-правовые акты; конституции и уставы субъектов Федерации; законы субъектов Федерации; акты глав республик, глав администраций других субъектов Федерации; акты органов местного самоуправления; договоры, заключенные внутри Российской Федерации⁵⁹.

Е.В. Колесников включает в систему источников конституционного права Конституцию РФ и конституционные законы как основу правовой системы; акты Федерального Собрания; иные виды источников конституционного права (указы Президента РФ; акты Правительства РФ, акты субъектов Федерации, акты местного самоуправления), а также нетрадиционные источники конституционного права (внутригосударственный договор и обычай в конституционном праве).

М.В. Баглай рассматривает в качестве источников конституционного права естественное право; конституции; законы; договоры и соглашения; декларации; регламенты палат Федерального Собрания; указы и распоряжения Президента РФ; постановления Правительства РФ; судебные решения; правовые акты СССР и РСФСР; акты органов местного самоуправления⁶⁰.

В.Ф. Коток полагал, что среди источников конституционного права должны быть названы не только известные действующие правовые акты, но и исторические памятники конституционного права. К их числу он относил «Декреты Октября», первую Конституцию РСФСР 1918 г. и первые конституции других советских республик, постановления и декреты Всерос-

⁵⁵ См.: Курс советского государственного права. М., 1971. С. 34–40.

⁵⁶ См.: Лучин В.О. Указ. соч. С. 5.

⁵⁷ См.: Советское государственное право. М., 1985. С. 24–26.

⁵⁸ См.: Стрекозов В. Г., Казанчев Ю.Д. Государственное (конституционное) право Российской Федерации. М., 1995. С. 13–19.

⁵⁹ См.: Конституционное право Российской Федерации. С. 25–29.

⁶⁰ См.: Баглай М.В. Указ. соч. С. 18–29.

сийского съезда Советов, ВЦИК и СНК и Совета труда и обороны РСФСР, постановления ВСНХ, наркомата по делам национальностей и другие акты первых народных комиссариатов РСФСР; декреты и постановления органов советской власти других независимых республик, Договоры между РСФСР и советскими республиками в период до образования Союза ССР; первую Конституцию СССР и конституции союзных республик, принятые на основе союзной Конституции; постановления Всесоюзных съездов Советов, ЦИК, СНК и СТО Союза ССР, нормативные акты наркоматов и центральных ведомств СССР, постановления съездов Советов и их исполнительных комитетов, постановления городских Советов. «Хотя перечисленные акты, – отмечал В.Ф. Коток, – как правило утратили юридическую силу, они сохраняют свое определенное значение и теперь, поскольку содержащиеся в них нормы в своем обобщенном выражении воплотились в основных принципах советского конституционного права. В этих актах выражены наиболее общие закономерности развития социалистических государств, и в этом состоит их большое познавательное значение. Изучение этих актов позволяет сделать вывод о том, что существует определенная преемственность между советскими конституциями. Принятие новой конституции не означает, что прежняя полностью утратила свое значение. Например, содержащиеся в Конституции СССР 1924 г. «Декларация об образовании Союза Советских Социалистических Республик» и «Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик» и после принятия Конституции СССР 1936 г. не перестали быть одним из источников советского конституционного права»⁶¹.

Нет особой необходимости анализировать эту, как и ряд других своеобразных точек зрения на состав источников конституционного права. Следует лишь подчеркнуть, что подавляющее большинство авторов классифицируют источники конституционного права по видам правовых актов, содержащих конституционно-правовые нормы. Между тем имеются и другие подходы к классификации этих источников.

Так, Е.И. Козлова полагает, что при классификации источников конституционного права следует в первую очередь выделить нормативные правовые акты, действующие на всей территории Российской Федерации, и акты, действующие только на территории конкретного субъекта Федерации или муниципального образования. К числу актов первого вида она относит Конституцию РФ; федеральные конституционные законы, федеральные законы, а также федеральные законы о поправках к Конституции РФ; указы и другие нормативные правовые акты Президента РФ, постановления палат Федерального Собрания, постановления Правительства РФ; декларации и договоры. Акты второго вида включают конституции и уставы субъектов Федерации; законы, постановления и иные нормативные правовые акты, принимаемые органами законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации; правовые акты представительных органов местного самоуправления.

К числу источников конституционного права Е.И. Козлова относит и некоторые законы бывшего Союза ССР, действующие в той части, в которой они не противоречат Конституции РФ и другим ее законам⁶².

Думается, что в условиях федеративного государства, а равно учитывая иерархию нормативных актов – источников конституционного права, классификация этих источников по их территориальному признаку, т. е. распространению действия на территорию того государства, государственно-территориального образования и т. д., органами которых издан соответствующий нормативный акт, представляется наиболее удачной.

С этой точки зрения все источники конституционного права России можно разделить на федеральные, федерально-региональные, региональные, регионально-местные и местные.

⁶¹ Коток В.Ф. Указ. соч. С. 39.

⁶² См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. С. 18–23,

Следует подчеркнуть, что различные формы выражения норм права не в одинаковой степени служат источниками конституционного права. Некоторые из них в полном объеме являются источниками этой отрасли права (например, конституции, уставы, законы о выборах и т. д.), тогда как другие содержат лишь отдельные нормы, устанавливающие дополнительные гарантии существования конституционных принципов, реализации других основополагающих норм конституционного права. Поэтому только эти нормы, а не акты в целом, относятся к числу источников конституционного права⁶³.

Правда, это не исключает включения отдельных норм, содержащихся в актах и являющихся в полном объеме источниками конституционного права, в состав источников других отраслей права. Например, любой закон о выборах содержит норму об уголовной, административной или иной ответственности, которая в соответствии с федеральным законодательством предусмотрена в отношении лиц, препятствующих путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободному осуществлению гражданами Российской Федерации права избирать и быть избранными⁶⁴.

⁶³ См.: *Коток В.Ф.* Указ. соч. С. 69.

⁶⁴ См., напр.: ст. 65 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339; 1999. № 14. Ст. 1653; ст. 93 Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3178; ст. 82 Федерального закона от 31 декабря 1999 г. «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 1 (ч. 2). Ст. 11.

Глава II

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

§ 1. Конституция Российской Федерации – основной источник конституционного права России

Среди федеральных источников конституционного права особое место занимает Конституция РФ. Ее роль как основного источника конституционного права определяется прежде всего тем, что в ней устанавливаются конституционно-правовые нормы, являющиеся основополагающими для всех других источников конституционного права, которые исходят из конституционных норм и обеспечивают их детализацию.

Конституционные нормы признают и юридически оформляют важнейшие социально-экономические и политические институты общества. Они обеспечивают устойчивость системы общественных отношений, сохранение и упрочение основополагающих начал организации общества и государства.

Конституционные нормы придают важнейшим общественным отношениям правовую форму. Именно такую роль играют, в частности, нормы, закрепляющие основы конституционного строя (гл. 1). В ряде случаев они выполняют роль фактического и правового учредителя. Например, в соответствии с нормами Конституции РФ были созданы такие новые государственные органы, как Федеральное Собрание (гл. 5), Уполномоченный по правам человека (п. «д» ст. 103), Счетная палата (п. «г» ст. 103) и др.; введены новые элементы в такие институты конституционного права, как основные права и свободы человека и гражданина (ч. 1 и 2 ст. 17, ст. 18, 24, ч. 1 ст. 26, ст. 27, 31, ч. 1–3 ст. 35, ч. 1 ст. 36, ч. 3 ст. 46), местного самоуправления (ст. 132 и 133) и др.

Конституционные нормы не ограничиваются установлением системы и основных видов государственных органов. Они определяют также предметы их ведения, основные права и обязанности, важнейшие направления их взаимоотношений.

Конституционные нормы играют важную роль в деле защиты основ конституционного строя, а также имеющихся в обществе и государстве институтов. Они устанавливают объекты, охраняемые и защищаемые ими, в качестве которых выступают такие высшие социальные ценности, как человек, его права и свободы (ст. 2 и 18), народовластие (ст. 3), суверенитет Российской Федерации, целостность и неприкосновенность ее территории (ст. 4), земля и другие природные богатства (ст. 9), идеологическое и политическое многообразие (ст. 13) и др.

Конституционные нормы закрепляют принцип законности, придавая ему всеобщий, универсальный и обязательный характер.

Творческие, стимулирующие, созидательные свойства конституционных норм проявляются в установлении ими целей и задач развития общества и государства. В результате содержащая их Конституция выступает как высший политико-правовой ориентир такого развития, как средство и способ социальной ориентации⁶⁵.

Конституционные нормы, как правило, не предусматривают исчерпывающе определенных прав и обязанностей конкретных субъектов. Они имеют всеобщий, универсальный характер и обращены ко всем либо ко многим видам субъектов.

⁶⁵ См.: *Лушин В.О.* Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 32.

Важной чертой, характеризующей Конституцию как основной источник конституционного права, является широта содержания ее норм. Если все другие источники конституционного права связаны с регулированием какой-либо одной сферы общественных отношений, то Конституция воздействует на все сферы жизни общества: политическую, экономическую, социальную, духовную.

Конституция является важнейшим политическим документом, Ее политическая направленность – одно из важнейших свойств, обуславливающих ее особую роль в правовой системе⁶⁶. В Конституции, как ни в каком другом правовом акте, политико-правовые устои общества получают широкое и четкое законодательное выражение. Из общесоциологических категорий они переводятся в юридические, причем на самом высоком уровне. Конституция не только закрепляет сложившееся соотношение политических сил, но и определенным образом организует его, переводя в ряд политико-правовых конституционных отношений.

Конституция включает целый ряд положений, имеющих ярко выраженную политическую направленность, в том числе положения, закрепляющие принципы народовластия (ст. 3), политическое многообразие и многопартийность (ч. 3 ст. 13), политические права и свободы граждан (ст. 30, 31, 33) и др.

Таким образом, Конституция представляет собой правовой акт, в котором социально-политические и правовые характеристики общества настолько тесно переплетены между собой, что образуют органически целостную политико-правовую структуру.

Конституция РФ содержит достаточно подробную характеристику экономической основы конституционного строя России. Она гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции и свободу экономической деятельности (ст. 8). В конституционных нормах закреплены формы собственности, которые признаются и гарантируются государством (ст. 8, 9, 36).

В Конституции установлено (ст. 8), что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, что право частной собственности охраняется законом (ст. 35). В ней также указывается, что в России иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами вправе каждый, и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, а принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Таким образом, конституционные нормы регулируют важнейшие общественные отношения, выражающие основные принципы организации общества в экономической сфере.

Важным объектом конституционного воздействия выступает и социальная сфера. Способы конституционного воздействия на социальные процессы имеют свои особенности, что объясняется их спецификой, местом в структуре общественных отношений. Оно осуществляется путем закрепления определенных социальных преобразований и посредством установления основных целей деятельности государства в этой сфере.

Объявляя Российскую Федерацию социальным государством (ч. 1 ст. 7), Конституция закрепляет право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также право на защиту от безработицы (ч. 1 и 3 ст. 37).

Наиболее характерные черты социального государства отражаются в его социальной политике, которая в соответствии с Конституцией (ч. 1 ст. 7) направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В число основных направлений социальной политики государства входят: охрана труда и здоровья людей (ст. 37, 41); обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов

⁶⁶ Подробнее см.: Степанов И.М. Конституция и политика. М., 1984.

и пожилых граждан (ч. 1 ст. 38, ст. 39); установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты (ч. 2 ст. 39); установление гарантированного минимального размера оплаты труда (ч. 3 ст. 37).

В Конституции также указывается (ч. 3 ст. 39), что в стране поощряются создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Конституция активно воздействует и на духовную сферу жизни общества. Это воздействие осуществляется прежде всего через идеологию. Идеология является сложным духовным образованием, включающим определенную теоретическую основу, которая представляет собой систему политических, правовых, религиозных, философских взглядов на социальную действительность, общество и отношения людей между собой, а также связанные с этой системой программы действий и механизмы распространения идеологических установок среди населения.

Конституция обладает большим идеологическим потенциалом. Она способна оказывать воспитательное воздействие на граждан, основанное на гуманизме и справедливости. Конституционные нормы закрепляют важнейшие демократические ценности и создают необходимые условия для активного использования их гражданами, направляют развитие образования и культуры на формирование свободной личности (ст. 43, 44, 68, 69). Конституция рассматривает основные права и обязанности не только в правовом аспекте, но и в плане их нравственного долга (например, ч. 3 ст. 17, ч. 2 и 3 ст. 38, ст. 39).

Важное значение в этом отношении имеет тот факт, что Конституция закрепляет как одну из основ конституционного строя страны принцип идеологического многообразия. Этот принцип прежде всего исключает возможность существования в России государственной или обязательной идеологии (ст. 13). Закрепление в Конституции принципа идеологического многообразия является одним из важнейших демократических завоеваний народов России.

Принцип идеологического многообразия тесно связан с другим проявлением духовного многообразия, свойственного современной России. В ч. 1 ст. 14 Конституции указывается, что Россия является светским государством. Как светское государство Российская Федерация характеризуется тем, что в ней религиозные объединения отделены от государства и никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Несмотря на многосторонность и разнохарактерность общественных отношений, закрепленных нормами Конституции, все ее нормы относятся к одной отрасли права – к конституционному праву. Это является важной особенностью Конституции как источника конституционного права.

Надо сказать, что в свое время некоторые советские государствоведы возражали против такой постановки вопроса. Например, Г.С. Гурвич писал: «Не все то, что заключается в Конституции, может и должно составить предмет и содержание государственного права»⁶⁷. Позднее ту же мысль развивал и пытался обосновать в своих работах А.И. Лепешкин.

«Конечно, было бы серьезной ошибкой, – писал он, – недооценивать значение Конституции для советского государственного права и тем более противопоставлять ее государственному праву. Советская Конституция не только является главнейшим источником для государственного права (как и для всех других отраслей права), но и непосредственно определяет содержание его важнейших институтов и норм...»

Однако при всем этом было бы неправильным, на наш взгляд, отождествлять Конституцию с советским государственным правом: во-первых, потому, что не все правовые нормы, содержащиеся в Советской Конституции, являются нормами государственного права, и, во-вторых, потому, что к государственному праву наряду с соответствующими нормами Консти-

⁶⁷ Гурвич Г.С. Некоторые вопросы советского государственного права // Сов. государство и право. 1957. № 10. С. 104.

туции относятся и многочисленные правовые нормы, установленные в порядке текущей нормотворческой деятельности...

В этой связи необходимо обратить внимание на такие нормы, как ст. 4, 5, 6 и последующие статьи гл. 1 Конституции СССР, которые, по нашему мнению, являются исходными для всех отраслей социалистического права, в том числе и прежде всего для права государственного.

Например, в ст. 4 Конституции СССР указывается, что экономическую основу СССР составляют социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства, утвердившиеся в результате ликвидации капиталистической системы хозяйства, отмены частной собственности на орудия и средства производства и уничтожения эксплуатации человека человеком. Следовательно, в этой статье Основного закона закрепляется тот исторический факт, что в нашей стране безраздельно господствует социалистическая система хозяйства, основанная на социалистической собственности.

Это положение Конституции имеет огромное значение для всего советского права, в том числе и для государственного права, ибо в указанной статье закреплена материальная база социализма, являющаяся экономической основой нашего общества. Но что же здесь специфического для государственного права? Почему нормы об экономической основе Советского государства (экономическая структура СССР, формы собственности, их соотношение и т. д.) должны относиться именно к предмету такой отрасли права, как государственное?

Ссылка на то, что, поскольку ст. 4 Конституции СССР закрепляет материальную базу осуществления власти трудящимися, вопрос об экономической основе СССР должен быть целиком отнесен к предмету государственного права, является, по нашему мнению, неубедительной: положение ст. 4 имеет основополагающее значение не только для государственного права, но и для всех других отраслей советского права...

Таким образом, многие правовые нормы, содержащиеся в гл. 1 Конституции СССР, несмотря на их огромное принципиальное значение по содержанию регулируемых ими отношений, не могут быть отнесены именно к нормам государственного права как отрасли. Это обстоятельство не только не наносит ущерб содержанию советского государственного права, а, напротив, освобождает его от различных наслоений, более четко ограничивает от других отраслей социалистического права»⁶⁸.

Итак, очевидно, что в основе позиции А.И. Лепешкина лежит довод, согласно которому Конституция является юридической базой всего советского права, и поэтому в ней должны содержаться нормы его различных отраслей. Думается, однако, что его нельзя признать убедительным.

«Действительно, – писал по этому поводу В.С. Основин, – Конституция является юридической базой всего советского права. Но из этого еще не следует, что в ней должны содержаться нормы всех отраслей права, ибо тогда она была бы сводом законов, а не Конституцией. В Конституции содержатся лишь исходные положения для других отраслей права...

С мнением А.И. Лепешкина нельзя согласиться еще и по следующим мотивам. Во-первых, отнесение конституционных норм к различным отраслям права нарушило бы установившийся порядок систематизации правовых актов, порядок, по которому в каждой отрасли имеется свой основной акт, вокруг которого группируются все нормы этой отрасли права... В государственном праве таким актом является Конституция СССР, вокруг которой группируются нормы государственного права. Отнесение конституционных норм к различным отраслям права привело бы к усложнению систематизации правовых норм.

Во-вторых, А.И. Лепешкин допускает некоторую непоследовательность. Заявляя, что не все нормы Конституции относятся к государственному праву, он в то же время не отрицает,

⁶⁸ Лепешкин Л.И. Указ. соч. С. 17—21

что государственное право дает исходные основные положения для других отраслей права, играет ведущую роль в общей системе права. Но если нормы Конституции, дающие исходные положения для других правовых отраслей, не относятся к государственному праву, то в чем тогда состоит ведущая роль именно государственного права по отношению к другим правовым отраслям?»⁶⁹.

Наличие в Конституции общих положений, принципов, дефиниций вызвало в литературе оживленную дискуссию относительно принадлежности некоторых ее норм к нормам правового характера.

Полагая, что каждая норма права должна устанавливать конкретные права и обязанности участников регулируемых ею общественных отношений, многие ученые утверждали, что некоторые статьи конституции не содержат норм права. «Конституция СССР, – указывал

А.Ф. Шебанов, – имеет ряд статей, которые не содержат в себе какого-либо конкретного правила поведения, а являются законодательным закреплением основных политических и правовых принципов советского строя»⁷⁰. Аналогичное мнение по этому вопросу высказывал и Н.Г. Александров: «Некоторые правовые положения в области государственного права не являются нормами права в собственном смысле, поскольку они сами по себе не предписывают какого-либо варианта поведения, а юридически оформляют и закрепляют самые устойчивые общественные и государственного строя (например, ст. 1 Конституции СССР), определяя тем самым сущность и характер других статей закона, содержащих конкретные юридические нормы»⁷¹.

Отдельные конституционные положения не признавались нормами и рядом других авторов⁷². При этом некоторые из них считали, что эти конституционные положения являются правовыми положениями, «которые лишь через посредство других правовых норм и лишь в сочетании с ними определяют поведение участников общественных отношений...»⁷³.

Однако с такой позицией соглашались далеко не все исследователи. Например, В.С. Основин подчеркивал, что основные политические и правовые принципы общественного строя, закрепленные рассматриваемыми нормами, должны быть общеобязательными для всех граждан. Законодатель для того и закрепил эти принципы в конституции, чтобы придать им общеобязательный характер. Кроме того, считал В.С. Основин, хотя предписание государства в такого рода нормах и не выражено в виде правила с четким указанием на права и обязанности субъектов, это указание все же имеется, поскольку законодатель в общей форме предписывает определенное поведение и, следовательно, налицо правовая норма, оказывающая определенное реализующее воздействие на поведение людей⁷⁴. «В противном случае пришлось бы признать, что большинство статей нашего основного закона – Конституции не содержат в себе правовых норм, что, конечно, было бы неправильным»⁷⁵.

Вот почему «утверждения некоторых авторов о том, что норма права может быть лишь строго конкретным правилом поведения, на деле обедняет и сужает механизм воздействия права на общественные отношения. Жизнь так сложна и многообразна, что государство использует в своих актах различные способы воздействия на поведение людей. В одних случаях оно прямо устанавливает права и обязанности, в других – закрепляет общий принцип, соблюдение которого считает важным. Во всех этих случаях налицо будут нормы права, уста-

⁶⁹ Основин В.С. Указ. соч. С. 63–64.

⁷⁰ Шебанов А.Ф. Нормы советского социалистического права. М., 1956. С. 35.

⁷¹ Александров Н.Г. О месте трудового и колхозного права в системе советского социалистического права // Сов. государство и право. 1958. № 5. С. 120.

⁷² См.: Бабаев В.К. Советское право как логическая система. М., 1978. С. 168–169.

⁷³ Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 67.

⁷⁴ См.: Основин В.С. Указ. соч. С. 12.

⁷⁵ Там же. С. 13–14.

навливающие определенный вариант поведения, хотя степень определенности и форма содержащихся в них предписаний будут различными»⁷⁶.

Аналогичной точки зрения придерживается и В.О. Лучин. «Действительно, – указывает он, – далеко не все конституционные положения устанавливают точно определенные права и обязанности участников регулируемых отношений. Но означает ли это, что они не обладают качеством нормативности? С учетом специфики юридической природы Конституции и ее роли в механизме правового регулирования ответ, видимо, должен быть отрицательным: нет, не означает»⁷⁷.

Аргументируя свою позицию, В.О. Лучин отмечает, что всеобщность воли, выраженной в праве, выступает как нормативность правовой формы общественного регулирования. «Обязательность и властность характеризуют выраженную на референдуме и закрепленную в Конституции Российской Федерации в качестве государственной волю народа. Это один из важнейших признаков Конституции как закона. В Конституции, и в праве в целом, мера (масштаб) поведения в силу социальной обоснованности и социальной необходимости, а также возможности государственного принуждения становится обязательной для соответствующих лиц и организаций. При этом нормативность права, а следовательно, и Конституции проявляется в единстве таких свойств правил поведения, как обобщенность и обязательность»⁷⁸.

Нормативность всех положений Конституции В.О. Лучин видит в том, что она интегрирует общественные отношения и одновременно «укрепляет» права «и обязанности, трансформируя их в обобщенные оценки поведения применительно к отдельным видам субъектов, она выступает в качестве активного центра, осуществляющего управление системой законодательства, упорядочивает общественные отношения, вносит единообразие и стабильность в социальную жизнь путем установления общих правил, играет активную роль в создании не только единой, но и длительной во времени, устойчивой системы урегулированности и порядка, способствует созданию единой, непрерывно действующей, общеобязательной системы типовых масштабов поведения, обеспечивающей целенаправленное и гармоничное функционирование всего социального организма»⁷⁹.

Мнение о том, что каждая норма права должна устанавливать определенные права и обязанности участников регулируемых отношений, давно уже вызывает споры у исследователей. В литературе неоднократно указывалось на то, что многообразие правовых норм, сюжетность и различный характер их реализующей роли требуют более широкого определения правовой нормы, которое позволило бы охватить все правовые нормы⁸⁰. Воплощение этого требования на практике позволяет различать нормы конкретного содержания, непосредственно устанавливающие права и обязанности сторон, и нормы всеобщего содержания, устанавливающие исходные начала (принципы) или общие определения для российского права в целом или для конкретной отрасли права⁸¹. В рамках такой конструкции снимается вопрос о нормативности некоторых «правоположений», содержащихся в Конституции

Ведущее место Конституции среди источников конституционного права определяется также и тем, что она имеет высшую юридическую силу (ч. 1 ст. 15).

Высшая юридическая сила Конституции определяет ее место в иерархии нормативных правовых актов, действующих в Российской Федерации. Придание Конституции высшей юри-

⁷⁶ Там же. С. 14.

⁷⁷ Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. С. 8.

⁷⁸ Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. С. 8–9.

⁷⁹ Там же. С. 9–13.

⁸⁰ См., напр.: Голуцкий С.А. К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права // Сов. государство и право. 1961. № 4. С. 26.

⁸¹ См.: Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 132; Общая теория государства и права. М., 1998. Т. 2. С. 217, 227.

дической силы означает, что она является правовым актом высшего порядка и что ее нормы служат основой и исходной точкой прочих норм, составляющих систему права. Все другие правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны ей противоречить. Акт, противоречащий Конституции, либо отменяется, либо приводится в соответствие с ней. Таким образом, речь идет о верховенстве Конституции в правовой системе России.

Следует заметить, что в юридической литературе высказано мнение о том, что несоответствие определенной норме Конституции не всегда может служить критерием конституционности акта текущего законодательства, поскольку при решении этого вопроса необходимо учитывать действие всех конституционных норм, а следовательно, и решать проблему противоречивости с позиций всей Конституции, ее социально-политического смысла⁸².

Следует согласиться с мнением В.О. Лучина, который считает, что подобное предложение способно привести к субъективизму и беззаконию, разрушению конституционной законности. «С таким подходом, – пишет В.О. Лучин, – можно «отступить» от любой конституционной нормы, потому что другая норма, якобы, не нарушена. В силу системности конституционных норм, их внутренней согласованности положение, когда противоречие одной конституционной норме снималось бы, компенсировалось на основе субъективного усмотрения соответствия другой либо общему социально-политическому смыслу... недопустимо»⁸³.

В юридической литературе иногда смешивают понятия юридической силы и обязательности конституционных норм. Между тем, как известно, все правовые нормы, независимо от их юридической силы, в равной мере обязательны для соблюдения. Поэтому следует признать ошибочным мнение, согласно которому «конституционное регулирование обладает самой высокой степенью обязательности...»⁸⁴. Было бы неверно, подчеркивал В.Ф. Коток, из того факта, что Конституция обладает наивысшей юридической силой, делать вывод, будто ей свойственна наибольшая из всех правовых актов степень обязательности. Если бы можно было представить такую степень, то обязательность правового акта была бы уничтожена, поскольку каждый из них являлся бы более или менее обязательным, т. е. по сути дела факультативным. Между тем обязательность – абсолютное свойство каждого законного правового акта. Этим она отличается от юридической силы, которая представляет собой релятивное свойство правового акта⁸⁵.

Высшая юридическая сила Конституции обусловлена прежде всего тем, что она содержит правовые нормы, касающиеся наиболее важных вопросов общества и государства. Эти нормы объективно требуют признания за ними высшего авторитета и непререкаемости. Тем самым обеспечивается целостность и непротиворечивость всей системы правовых актов, а также достигаются основные цели Конституции – гарантировать права человека, поставив пределы публичной власти, и обеспечить демократическое и рациональное устройство этой власти, ее демократическое функционирование.

Весьма показательным, что согласно ч. 2 ст. 4 Конституции РФ она имеет верховенство на всей территории Российской Федерации. Правда, главный смысл этой нормы – в обеспечении верховенства не только федеральной Конституции, но и всего федерального права над правом субъектов Федерации. Однако очевидно, что одновременно этой нормой обосновывается и верховенство Конституции, т. е. ее высшая юридическая сила.

⁸² См.: *Белкин Л.Л.* К соотношению Конституции и государственно-правовых актов (производное нормотворчество) // Правоведение. 1985. № 5. С. 8.

⁸³ *Лучин В.О.* Конституционные нормы и правоотношения. С. 44–45.

⁸⁴ *Морозова Л.Л.* Конституционное регулирование общественных отношений в СССР // Сов. государство и право. 1990. № 7. С. 22.

⁸⁵ См.: *Коток В.Ф.* Конституционная законность, конституционный надзор и контроль в СССР // Вопросы советского государственного (конституционного) права. Труды Иркутского гос. ун-та. Т. 81. Сер. юридическая. Вып. 12. 4.2. Иркутск, 1971. С. 101.

Следует заметить, что верховенство Конституции отнюдь не означает, что она обладает надзаконным характером⁸⁶. Будучи высшим по своей нормативной силе актом, Конституция вместе с тем сама является элементом (составной частью) системы нормативных актов. Конституция не вынесена за рамки действующего права, она является его органической составной частью. Поэтому Конституция – это не «надзаконный» акт, а реально действующий закон, носящий характер основного закона.

Как основной источник конституционного права, Конституция определяет многие другие виды источников конституционного права. В ней устанавливаются наименования нормативных правовых актов, их юридическая сила, порядок принятия, отмены и опубликования. Например, в ст. 115 указывается:

«1. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

3. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации».

Такого рода положения, закрепленные в Конституции, являются важной гарантией, обеспечивающей ее верховенство.

Как основной источник конституционного права, Конституция служит базой текущего законодательства, определяет его характер. Текущее законодательство развивает предписания Конституции при детальном регулировании общественных отношений.

При этом в самой Конституции часто предусматривается необходимость принятия нормативных актов, развивающих ее нормы. Такая необходимость может быть выражена прямым указанием на вид закона, который требуется для регулирования некоторых вопросов. Например, в ч. 2 ст. 114 указывается, что порядок деятельности Правительства РФ определяется федеральным конституционным законом.

В Конституции может содержаться указание на то, что определенные отношения регулируются законом, хотя при этом его вид и наименование не называются. Так, согласно ч. 1 ст. 39 каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Из текста конституционных положений может вытекать обязательность последующего текущего нормативного регулирования, обеспечивающего применение конституционной нормы, хотя прямо об этом и не говорится. Например, в ч. 5 ст. 13 указывается, что запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Очевидно, что такие конституционные положения могут действовать в полной мере лишь вместе с развивающими их нормами текущего законодательства, устанавливающими конкретные виды и меры ответственности.

В связи с рассматриваемой проблемой в литературе дискутируется вопрос о том, может ли законодатель выйти за рамки Конституции или он должен только конкретизировать и развивать ее положения. И если федеральным законом урегулирован вопрос, не упомянутый в

⁸⁶ См., напр.: *Осипян С.* Проблемы верховенства федеральной конституции в правовой системе России // *Право и жизнь.* 1996. № 8. С. 5.

Конституции, то не подрывается ли тем самым ее верховенство, ибо федеральный закон становится как бы ее дополнением?⁸⁷

Думается, что прав Б.А. Страшун, который полагает, что, как правило, компетенция парламента неопределенная, т. е. парламент может законодательствовать практически по любому вопросу. «Это вытекает, – пишет он, – из существа законодательной функции, возложенной на парламент Конституцией. Естественно, что, если вопрос как-то урегулирован в Конституции, закон парламента должен ей соответствовать. В федеративных государствах федеральный парламент может законодательствовать по любому вопросу федеральной компетенции»⁸⁸.

Надо полагать, что именно таким образом следует толковать формулу ст. 94 Конституции РФ, определяющей Федеральное Собрание, в частности, как законодательный орган. Однако и в тех случаях, когда законодатель принимает решение во «внеконституционной» сфере, он, разумеется, обязан руководствоваться общими принципами конституционного строя и права, в частности, принципом разделения властей, сформулированным в ст. 10 Конституции РФ.

«Это значит, – пишет по этому поводу Б.А. Страшун, – что форму закона нельзя использовать для решения вопросов, по природе своей представляющих предмет исполнительной или судебной деятельности. Другими словами, осуществляя свою конституционную функцию, парламент должен устанавливать правовые нормы, а не разрешать конкретные дела, если на то нет прямого конституционного уполномочия»⁸⁹.

Будучи базой для текущего законодательства, Конституция вместе с тем является актом прямого действия. Как неотъемлемая часть российской правовой системы она обладает всеми качествами нормативного акта и в значительной своей части вообще не нуждается в конкретизации другими законодательными актами.

Вместе с тем, как известно, в задачу Конституции не входит детальное урегулирование общественных отношений. Многие ее нормы носят более или менее общий характер. Эта особенность накладывает существенный отпечаток на характер действия и формы осуществления некоторых норм Конституции. Однако это не означает, что данные нормы вообще не участвуют в урегулировании общественных отношений. Все они обладают регулирующим значением и имеют действующий характер. Причем все они действуют непосредственно.

Например, согласно ч. 1 ст. 1 Конституции РФ Россия – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Каких-либо конкретных обязанностей на субъектов эта норма не возлагает. Однако именно из нее исходит конституционное и иное правовое регулирование. Законы и иные правовые акты, издаваемые на основе Конституции, развивают и дополняют эти и другие ее положения. В этом и состоит прямое действие упомянутой нормы.

Все это дает основание сделать вывод, что любая конституционная норма независимо от занимаемого ею места в Конституции, выполняемых функций и преследуемых целей является действующей правовой нормой, а сама Конституция – такой частью законодательства, которая оказывает прямое регулирующее воздействие на общественные отношения, ограничивает государство и его органы правом, закрепляет права и свободы человека и гражданина в качестве субъективных прав, возлагающих на государство вполне определенные обязанности и подлежащих судебной защите. Именно в этом заключается смысл прямого действия конституционных норм⁹⁰.

Вместе с тем необходимо различать непосредственное и опосредованное действие Конституции, составляющие формы прямого действия конституционных норм. Непосредствен-

⁸⁷ См.: Конституция. Закон. Подзаконный акт. М., 1994. С. 36.

⁸⁸ Там же. С. 37.

⁸⁹ Там же.

⁹⁰ См.: *Эбзеев Б.С.* Прямое действие Конституции РФ (некоторые методологические аспекты) // Правоведение. 1996. № 1. С. 8.

ным является такое действие конституционных норм, которое осуществляется только конституционными средствами, а также совместными с другими правовыми нормами, которые обычно определяют процедуру реализации конституционных норм. Опосредованным считается такое действие конституционных норм, которое осуществляется после предварительной их конкретизации в иных законодательных актах. Такая конструкция обеспечивается нормами административного, гражданского, трудового и других отраслей права Российской Федерации.

Следует заметить, что прямое действие конституционных норм присуще всем способам правореализационного процесса. Однако во всех случаях оно осуществляется исключительно в рамках конституционных правоотношений.

В Конституции РФ говорится не только о прямом действии ее самой (ч. 1 ст. 15), но и о непосредственном действии закрепленных в ней прав и свобод человека и гражданина. Подобным образом, видимо, выражена основная идея естественно-правовой доктрины о правах человека, существующих независимо от их государственного признания, но в результате такого признания и конституционного закрепления обретающих качество прав гражданина.

Однако право вообще и право человека – это не два различных феномена, существующих независимо друг от друга, а явления одного порядка и одного типа. «Права человека (в тех или иных формах и объемах их бытия и выражения), – отмечает В.С. Нерсесянц, – это необходимый, неотъемлемый и неизбежный компонент всякого права, определенный (а именно – субъективно-человеческий) аспект выражения сущности права как всеобщей и необходимой формы свободы людей. Право без прав человека так же невозможно, как и права человека без и вне права»⁹¹.

Поэтому представляется, что формула «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими» (ст. 18) вполне укладывается в более общую формулу о прямом действии Конституции (ст. 15), так как всеобщность формы свободы людей относительна, поскольку ограничивается лишь субъектами отношений, регулируемых правом и опосредуемых правовой формой.

Обеспечение прямого действия Конституции – одна из главных задач судов. В связи с этим в ряде постановлений Пленума Верховного Суда РФ давались разъяснения, которые ориентировали суды на применение Конституции РФ как акта прямого действия при рассмотрении гражданских и уголовных дел. Так, 31 октября 1995 г. Пленум Верховного Суда РФ принял постановление «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия»⁹².

В нем обращено внимание судов на то, что при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего соответствующие правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию в качестве акта прямого действия.

При подготовке проекта постановления и в ходе его обсуждения высказывались различные точки зрения по вопросу о том, как следует поступить в случае, если при рассмотрении дела у суда возникнут сомнения в конституционности примененного или подлежащего применению федерального закона либо он придет к убеждению о том, что закон противоречит Конституции⁹³.

Пленум Верховного Суда РФ пришел к выводу, что обращение с запросом в Конституционный Суд является не обязанностью, а правом суда в случаях, когда у него имеются сомнения или, как указано в ч. 2 ст. 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», возникает неопределенность по вопросу о соответствии Кон-

⁹¹ Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 311–312.

⁹² Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1

⁹³ Подробнее см.: Лебедев В.М. Прямое действие Конституции РФ и роль судов // Государство и право. 1996. № 4. С. 3–7.

ституции примененного или подлежащего применению закона при рассмотрении конкретного дела. Если же суд придет к убеждению, что закон противоречит Конституции, он вправе разрешить дело по существу, руководствуясь соответствующими нормами Конституции. В противном случае обязательное предварительное обращение судей в Конституционный Суд для решения вопроса о возможности прямого применения Конституции РФ вместо противоречащего ей закона будет по существу нарушать конституционный принцип прямого действия Конституции. Кроме того, лишение суда общей юрисдикции возможности самостоятельно применять Конституцию в тех случаях, когда он убежден, что федеральный закон противоречит конституционным положениям, может породить такую ситуацию, когда суд вынужден будет приостанавливать производство по делу до рассмотрения Конституционным Судом его запроса, а это, как известно, связано с продолжительным периодом времени.

В литературе предложены и иные пути решения этой проблемы. Например, Б.С. Эбзеев полагает, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд могут «отложить в сторону закон, противоречащий, по их мнению, Конституции, и вынести решение, основываясь непосредственно на конституционной норме. Однако в этом случае, видимо, речь должна идти уже не о праве, а об обязанности обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности данного закона. Такой ответ на поставленный выше вопрос более соответствует логике ч. 1 ст. 15, ст. 18 и ч. 4 ст. 125 Конституции, рассматривающих некоторые аспекты применения ее норм»⁹⁴.

Значение Конституции как основного источника конституционного права определяется также и тем, что установленные в ней нормы служат формой воплощения государственной воли народа. «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, – указывается в преамбуле Конституции РФ, – ...принимаем Конституцию Российской Федерации».

Будучи принята народом путем всенародного голосования, Конституция приобретает учредительный характер. Поскольку народ в демократическом государстве является носителем суверенитета и единственным источником власти, только он обладает и ее высшим проявлением – учредительной властью. Это означает, что именно народ имеет право принимать конституцию и посредством ее учреждать те основы общественного и государственного устройства, которые народ для себя выбирает.

Именно на признании учредительной природы конституции основываются особый порядок ее принятия, верховенство, ее роль в правовой системе государства, ее непререкаемость для всех учрежденных ею же властей. Конституционные предписания выступают в качестве первоосновы, являются первичными.

Обладая учредительным характером, Конституция по сравнению с другими источниками конституционного права является актом наивысшего не только правового уровня, но и общественного значения.

⁹⁴ Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 11.

§ 2. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации

Согласно Конституции РФ (п. 4 ст. 15) составной частью правовой системы Российской Федерации являются общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

Можно согласиться с М.В. Баглаем в том, что включенная в Конституцию формулировка «общеизвестные принципы и нормы международного права» таит в себе «много неясностей, поскольку в мире не существует общепринятого определения этих принципов и норм»⁹⁵.

Однако в теории и практике международного права общеизвестными принципами и нормами международного права считаются такие общеобязательные нормы международного права, которые пользуются всеобщим признанием, выраженным тем или иным способом, хотя зачастую и не закреплены в каких-либо конвенциях. Они получили название норм «общего» международного права, или «общих», «универсальных» норм. Международный суд ООН неоднократно выражал мнение, что «универсальные» принципы и нормы или принципы и нормы «общего» международного права как правило существуют и действуют в качестве принципов и норм общего международного обычного права.

Надо сказать, что содержащаяся в Конституции РФ формула «общеизвестные принципы и нормы международного права» не включает «международные договоры Российской Федерации», поскольку в ином случае не было бы смысла употреблять ее в Конституции наряду с упомянутыми уже общеизвестными принципами и нормами международного права, хотя это отнюдь не означает, что те или иные договоры не могут использоваться в качестве доказательства общеизвестности норм.

К общеизвестным принципам и нормам международного права, объявленным частью правовой системы России, относятся прежде всего общеизвестные нормы международного сообщества, определяющие источники общего международного права. «В доктрине и практике международного права общеизвестно, – пишет Г.М. Даниленко, – что на данном этапе наибольшее авторитетное перечисление его источников содержится в ст. 38 Статуса Международного суда ООН. Международный обычай, являющийся основным источником общеизвестных норм, определяется ст. 38 Статуса как «доказательство всеобщей практики, признанное в качестве правовой нормы». Согласно этой же статье кроме договоров и обычаев Суд применяет также «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями»⁹⁶.

Всеобщее признание предполагает наличие согласия с соответствующими нормами со стороны всех основных групп государств современного международного сообщества. Практика международного права свидетельствует о том, что резолюции, принятые незначительным большинством того или иного международного форума, не могут иметь сколько-нибудь серьезных шансов стать «общеизвестными» юридически обязательными нормами. Кроме того, негативное отношение государства к той или иной резолюции делает невозможным ее применение к отношениям с его участием.

Все это говорит о том, что без явно выраженного или молчаливого согласия России ей не могут быть навязаны никакие международные обязательства. Кроме того, в процессе установления общеизвестных принципов и норм международного права позиция России не может не учитываться как при оценке ст. 38 Статуса Международного суда ООН «всеобщности прак-

⁹⁵ Баглай М.В. Указ. соч. С. 23.

⁹⁶ Даниленко Г.М. Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного Суда // Государство и право. 1995. № 11 С. 117–118.

тики, так и при установлении признака такой практики в качестве правовой и соответственно юридически обязательной для России»⁹⁷.

Наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права составной частью правовой системы Российской Федерации являются заключенные ею международные договоры. Они – существенный элемент стабильности международного правопорядка и отношений России с зарубежными странами, функционирования правового государства.

Норма, признающая общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации частью ее правовой системы, установлена Конституцией РФ впервые в истории России. Причем речь идет не просто о конституционной норме, а об общеправовом принципе российского права и одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

До принятия Конституции РФ многие исследователи отрицали саму возможность включения норм международного права в правовую систему Российской Федерации. При этом одни из них утверждали, что использование и применение физическими и юридическими лицами, а также судами норм международного права не меняет их международно-правового характера и содержания, что они не инкорпорируются в национальное право, не преобразуются во внутригосударственные законодательные нормы, а применяются на территории государств в том же объеме, что и в международном праве. Другие делали попытку доказать, что в сфере внутреннего права могут действовать только нормы внутреннего права и органы государства руководствуются только этими нормами⁹⁸.

Следует заметить, что и после принятия Конституции РФ в этой области осталось немало спорных вопросов, которые требуют решения. Один из них касается места, которое занимают нормы международного права в правовой системе России. Так, по мнению В.А. Каланды, инкорпорируемая норма международного права изменяет свою природу и рассматривается субъектами внутреннего права в качестве нормы национального права⁹⁹. Е.Т. Усенко, отмечая неуместность и ошибочность конституционного положения о нормах международного права, считает, что они «являются составной частью права Российской Федерации», хотя они «сохраняют автономность в отношении к внутренней системе права в целом», связь с породившими их международными договорами и должны толковаться на основе договора, а не внутреннего права и его системы¹⁰⁰.

Иную позицию занимает С.Ю. Марочкин. Он полагает, что нормы международного права как выражение согласованных позиций и воли ряда государств, а не воли одного государства (как нормы его собственного права) должны толковаться и исполняться государствами, в том числе и во внутригосударственной сфере, с точки зрения объекта и целей договора, целей и принципов международного права в целом, а не внутреннего права. «Это – ясное и общепризнанное положение международного договорного права, – пишет он. – Прежде всего в силу данного положения нормы международного права вряд ли обоснованно рассматривать как составную часть внутреннего права. Они не меняют своей природы, формы и в этом смысле являются «инородным телом» по отношению к нормам внутреннего права». Ни один внутригосударственный акт, полагает он, независимо от характера и содержания (акт инкорпорации, рецепции, трансформации), обеспечивающий выполнение государством своих международных обязательств, не способен изменить природу норм, их особенные цели, содержание, форму и т. д.

⁹⁷ Даниленко Г.М. Указ. соч. С. 119.

⁹⁸ Подробнее см.: Марочкин С.Ю. Указ. соч. С. 123–124.

⁹⁹ См.: Каланда В.А. О трансформации норм международного права в правовую систему Российской Федерации. Конституционно-правовой анализ // Московский журнал международного права. 1994. № 3. С. 22.

¹⁰⁰ См.: Усенко Е. Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция // Московский журнал международного права. 1995. № 2. С. 18.

Этого и не требуется – государство осуществляет и обеспечивает выполнение именно норм международного права»¹⁰¹.

По нашему мнению, наиболее предпочтительна позиция С.Ю. Марочкина. Дело в том, что правовая система Российской Федерации – это система, созданная и действующая как проявление суверенитета России, использующей и защищающей свое право в собственных целях. Правовая система России отражает особенности национального правосознания и культуры, правопонимания и предназначена для регулирования специфических политических и социально-экономических задач. Она включает правопонимание (правовые взгляды, правосознание, правовую культуру, правовые теории и концепции и т. д.); правотворчество (познавательный и процессуально оформленный способ подготовки и принятия законов и иных правовых актов); правовой массив (структурно оформленную совокупность официально принятых и взаимосвязанных правовых актов); правоприменение (способы реализации правовых актов и обеспечение законности)¹⁰².

Включение норм международного права в правовую систему России, несомненно, изменяет ее содержание и структуру, «пополняя» нормативный массив правовой системы Российской Федерации, оказывает существенное влияние на взаимодействие ее элементов, превращает правовую систему России из суверенно-замкнутой, изолированной «объективными границами», в сосуществующую и взаимодействующую с международной правовой системой¹⁰³. Однако все это не означает, что нормы международного права, выполняя совместную с нормами внутреннего права регулирующую функцию, становятся частью права Российской Федерации¹⁰⁴. Они сохраняют свой международно-правовой характер. В тех же случаях, когда под их влиянием принимаются нормы внутреннего права, дублирующие международно-правовые нормы, эти нормы рассматриваются исключительно как нормы внутреннего права и действуют параллельно с аналогичными нормами международного права.

Один из центральных вопросов общей проблемы, связанной с местом норм международного права в правовой системе России, касается возможности их непосредственного действия во внутригосударственной сфере. Этот вопрос неоднократно вызывал споры в правовой литературе, в процессе которых одни признавали такую возможность, другие ее отрицали.

В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации»¹⁰⁵ положения официально опубликованных международных договоров в Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для реализации иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие правовые акты.

Согласие Российской Федерации на обязательность для нее международного договора (ст. 6) может выражаться путем: подписания договора; обмена документами, образующими договор; ратификации договора; утверждения договора; принятия договора; присоединения к договору; применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны. Решение о согласии на обязательность для Российской Федерации международных договоров принимается органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией Российской Федерации, а также другими актами законодательства Российской Федерации.

В Законе о международных договорах (п. «а» ч. 1 ст. 15) перечислены виды международных договоров, подлежащих ратификации. К ним отнесены, в частности, договоры, устанав-

¹⁰¹ См.: *Марочкин С.Ю.* Указ, соч. С. 124.

¹⁰² Подробнее см.: *Тихомиров Ю.Л.* Право: национальное, международное, сравнительное // Государство и право. 1999. № 8. С. 6; *Он же.* Международное и внутреннее право: динамика соотношения // Правоведение. 1995. № 3. С. 56–66.

¹⁰³ Подробнее см.: *Марочкин С.Ю.* Указ, соч. С. 124–125.

¹⁰⁴ См.: *Миронов Н.В.* Международное право: нормы и их юридическая сила. М., 1980. С. 40–41.

¹⁰⁵ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

ливающие «иные правила, чем предусмотрены законом». Ратификация международных договоров осуществляется путем принятия федеральных законов (ст. 14, 17).

Не вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, признанные Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ, не подлежат введению в действие и применению (ст. 34).

Все это говорит о том, что в силу суверенитета государства в его правовой системе юридическое значение имеют только те нормы, действие которых санкционировано им. Для непосредственного применения международных договоров на территории России нужны правовые основания, т. е. ее санкции¹⁰⁶. В этом смысле можно утверждать, что непосредственное действие норм международного права во внутригосударственной сфере, безусловно, есть опосредованное действие.

Таким образом государственный суверенитет был и остается тем щитом, который защищает государство от внешнего давления. Это особенно важно в современных условиях, когда благодаря все большему осознанию людьми разных стран необходимости действовать сообща и жить в мире, росту значения общих гуманитарных, нравственных принципов усиливается доминанта мирового сообщества, а вместе с ней и стремление обосновать право сообщества вмешиваться в решение внутригосударственных вопросов во имя более высоких интересов мирового сообщества и его ценностей. При этом наиболее распространенными поводами для такого вмешательства являются защита прав человека, контроль за производством оружия массового уничтожения, сохранение планетарной среды и т. д.¹⁰⁷

Видимо, с этим в определенной мере связана и бытующая в отечественной литературе точка зрения о том, что существуют объективные границы международного права, за которые не распространяются его регулирующие возможности, что международное право действует на территории государства как его субъекта, а не во внутригосударственной сфере¹⁰⁸.

Однако представляется, что упомянутые «объективные границы» международного права нельзя рассматривать в качестве непереходных. «Ничто не мешает государству, – подчеркивает С.Ю. Марочкин, – в силу его суверенитета распространить действие им же согласованных и принятых норм международного права в сфере внутреннего права для регулирования отношений с участием организаций и индивидов. Воля государства, выраженная иным (не законодательным, а договорным) путем, в равной мере может быть обязательной в сфере внутренней юрисдикции с санкции государства»¹⁰⁹.

Думается, что такое регулирование зачастую экономичнее и эффективнее, чем преобразование этих норм во внутренние и изменение законодательства в соответствии с ними, в частности, в ситуациях, когда внутригосударственный закон создает один и общий для всех режим, а серия двусторонних договоров с рядом государств создает специальный режим, отдельный для каждого из них¹¹⁰.

Следует заметить, что после принятия Конституции РФ проблема действия норм международного права в правовой системе Российской Федерации рассматривается главным образом в плоскости практических вопросов их применения¹¹¹.

¹⁰⁶ См.: *Суворова В.Я.* Реализация норм международного права. Екатеринбург, 1992. С. 20–26.

¹⁰⁷ Подробнее см.: *Тихомиров Ю.А.* Международное и внутреннее право: динамика соотношения. С. 57–58.

¹⁰⁸ См., напр.: *Каланда В.А.* Указ. соч. С. 15.

¹⁰⁹ *Марочкин С.Ю.* Указ. соч. С. 126.

¹¹⁰ См. там же.

¹¹¹ См., напр.: О применении норм международного права правоохранительными органами Российской Федерации // *Государство и право.* 1996. № 5; Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия // *Государство и право.* 1996. № 2–4; *Батырь В.А.* Имплементация норм международного гуманитарного права в законодательстве Российской Федерации. М., 2000.

В юридической литературе высказаны различные рекомендации по поводу обеспечения государством выполнения норм международного права в национальном праве, указываются и способы (меры) согласования норм внутригосударственного права с международным правом, которые сложились в практике разных государств. Такими методами являются: 1) отсылка; 2) рецепция; 3) унификация; 4) преобразование; 5) создание специального правового режима; 6) отмена внутригосударственных актов, противоречащих международным обязательствам¹¹².

Использование отсылки заключается в том, что законодатель, регулируя внутригосударственные отношения, не воспроизводит норму международного права, а отсылает к ней заинтересованных лиц. При отсылке модель поведения формулируется в международной правовой системе, а в национальной системе права лишь указывается источник, где с этой моделью можно ознакомиться.

В отличие от отсылки, где законодатель ссылается на источник международного права, при рецепции он заимствует модель поведения из международного права и придает ей юридическую силу для субъектов внутригосударственного права. В результате одна и та же модель поведения оказывается содержащейся и в международном, и во внутригосударственном праве.

При унификации разрабатываются единые с международными нормы внутригосударственного права. Так унифицируют свои правовые системы целые регионы, союзы и сообщества государств.

В тех случаях, когда в законодательство нужно внести некоторые изменения в соответствии с международным правом, используется метод преобразования. При его использовании норма внутригосударственного права остается и лишь уточняется.

В определенных случаях государство в рамках национального законодательства создает специальный правовой режим с целью согласованного внутригосударственного законодательства с международно-правовыми предписаниями. Создание такого режима возможно, в частности, в государствах СНГ по таким правовым вопросам, как гражданство, семейно-брачные отношения и др.

Наконец, в тех случаях, когда нормы национального законодательства противоречат международно-правовым актам, практикуется отмена внутригосударственных актов.

Однако независимо от того, какому из рассмотренных методов отдается предпочтение в тех или иных случаях, совершенно очевидно, что в условиях, когда общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, необходимость согласования национального права с международным при их противоречии друг другу становится одной из наиболее актуальных проблем нашей правовой системы.

Включение международно-правовых норм в правовую систему России порождает вопрос о принадлежности актов, содержащих эти нормы, к числу источников внутреннего права Российской Федерации.

В правовой литературе на этот счет высказаны различные точки зрения. Так, С.Л. Зивс полагал, что источники международного права образуют свою собственную систему, автономную по отношению к системе источников национального права. Вместе с тем он подчеркивал, что для всех норм международного права, предназначенных для реализации в сфере внутреннего права, необходимо их превращение в нормы национального права, в том числе для «унифицированных норм» международного права, а также для актов международного права, которые могут быть целиком преобразованы в акты национального права¹¹³.

¹¹² Подробнее см.: *Абдулаев М.И.* Согласование внутригосударственного права с международным (теоретические аспекты) // *Правоведение.* 1993. № 2. С. 49–51.

¹¹³ См.: *Зивс С.Л.* Указ. соч. С. 225–226.

М.С. Студеникина включает в число источников права в Российской Федерации договоры нормативного содержания, среди которых важное место занимают международные договоры¹¹⁴.

«Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции *общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации*, – пишет А.В. Мицкевич, – являются составной частью ее правовой системы. Таким образом, указанные источники международного права также в определенном аспекте *являются источниками российского права...*»¹¹⁵.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры рассматривает в качестве источников российского права и В.С. Нерсесянц¹¹⁶.

Однако если среди специалистов в области общей теории права большинство высказывается в пользу признания актов международного права источником российского права, то среди специалистов по международному праву на этот счет существуют значительные разногласия. Так, одни исследователи рассматривают источники международного права как один из видов источников внутреннего права. Другие, признавая источники международного права одним из видов источников внутреннего права, при этом оговаривают «автономное положение таких норм и договоров во внутренней правовой системе». Наконец, третьи полностью исключают возможность наделения источников международного права качествами источников внутреннего права¹¹⁷.

Например, С.Ю. Марочкин полагает, что договоры не объявляются Конституцией РФ источником права России. «Более того, – указывает он, – называя их частью правовой системы, она вообще не обозначает их места в ряду источников внутреннего права, помещает их как бы вне такого ряда. Иными словами, источники МП (международного права. – О.К.) занимают обособленное положение в нормативной части правовой системы Российской Федерации, соседствуя и действуя совместно с источниками внутреннего права, но не «вливаются» в общий массив»¹¹⁸.

Конституция РФ достаточно обстоятельно характеризует систему источников права Российской Федерации: называет их виды; определяет иерархию, в том числе между федеральным и региональным уровнями; условия применения; соотношения с правами человека; конкретную форму выражения тех или иных норм; некоторые правила действия во времени, в пространстве и по кругу лиц; сферу федерального и регионального законодательства; компетенцию высших органов государственной власти в отношении принятия и действия нормативных актов; полномочия судебной власти по обеспечению действия законодательства; исходные начала правотворчества местного самоуправления. Во всех этих случаях законодатель имеет в виду только те источники права, на которые распространяется односторонняя компетенция государственной власти или местного самоуправления, т. е. источники внутреннего права. Вместе с тем Конституция включает в российскую правовую систему и источники международного права, определяя общий принцип их соотношения с внутригосударственными источниками, вопросы, решаемые в соответствии с нормами международного права, некоторые полномочия государственных органов по заключению договоров.

Конечно, нормы и источники международного права занимают обособленное положение в нормативном массиве правовой системы Российской Федерации, функционируя наряду с российским правом. Они толкуются и применяются в соответствии с целями и принципами международного права и конкретного договора, с установленными в нем временными, про-

¹¹⁴ См.: Общая теория права. М., 1995. С. 169.

¹¹⁵ Общая теория государства и права. Академический курс. М., 1998. Т. 2. С. 154.

¹¹⁶ См.: Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 413.

¹¹⁷ Подробнее см.: Марочкин С.Ю. Указ. соч. С. 128–129.

¹¹⁸ Марочкин С.Ю. Указ. соч. С. 129.

странственными и субъектными пределами действия, в контексте значения используемых в нем терминов, а не с точки зрения ориентиров внутреннего права. Однако при этом они остаются источниками российского права как части российской правовой системы. Иными словами, источники права в правовой системе Российской Федерации являются внешней формой норм как российского, так и международного права, действующих в стране с санкции государства.

Надо сказать, что подобной точки зрения придерживаются специалисты, занимающиеся вопросами конституционного права. Так, М.И. Кукушкин относит к числу источников конституционного права «некоторые международно-правовые акты»¹¹⁹.

«После принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. в числе источников государственного (конституционного) права, – полагает В.Г. Стрекозов, – появился еще один вид актов. Статья 15 Конституции РФ впервые в истории конституционного законодательства устанавливает, что общепризнанные **принципы и нормы международного права и международные договоры** Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы»¹²⁰. Правда, он считает, что в такого рода международно-правовых актах содержатся нормы, являющиеся составной частью внутригосударственного права¹²¹.

«Возрастание роли внешних факторов, – указывает Е.В. Колесников, – интеграционные процессы привели к тому, что к числу источников права относятся и общепризнанные принципы, и нормы международного права, и международные договоры (ст. 15 Конституции РФ)»¹²².

В число источников конституционного права М.В. Баглай включает ратифицированный международный договор¹²³.

К договорам Российской Федерации, являющимся источниками конституционного права, относятся, в частности, Соглашение о создании Содружества Независимых Государств¹²⁴; Договор о Союзе Беларуси и России и Устав Союза Беларуси и России¹²⁵; Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства¹²⁶; Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства¹²⁷ и др. Особое место среди них принадлежит Договору о создании Союзного государства, заключенному между Российской Федерацией и Республикой Беларусь и вступившему в силу 26 января 2000 г.¹²⁸

Договор юридически закрепляет создание Россией и Беларусью Союзного государства, которое знаменует собой новый этап в процессе единения народов двух стран в демократическое правовое государство, целями которого являются:

обеспечение мирного и демократического развития братских народов государств-участников, укрепление дружбы, повышение благосостояния и уровня жизни;

создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического развития на основе объединения материального и интеллектуального потенциала государств-участников и использования рыночных механизмов функционирования экономики;

¹¹⁹ Конституционное право Российской Федерации. С. 27.

¹²⁰ Государственное (конституционное) право Российской Федерации. С. 18–19.

¹²¹ См.: там же. С. 19.

¹²² Колесников Е.В. Источники российского конституционного права: вопросы теории и методологии. Автореф. дисс.... докт. юрид. наук. С. 14.

¹²³ См.: Баглай М.В. Указ. соч. С. 23.

¹²⁴ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав Правительств СНГ //Содружество. 1992. № 1.

¹²⁵ СЗРФ. 1997. № 30. Ст. 3596.

¹²⁶ СЗРФ. 1996. № 10. Ст. 830.

¹²⁷ Дипломатический вестник. 1995. № 10.

¹²⁸ СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;
проведение согласованной внешней политики и политики в области обороны;
формирование единой правовой системы демократического государства;
проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;
обеспечение безопасности Союзного государства в борьбе с преступностью;
укрепление мира, безопасности и взаимовыгодного сотрудничества в Европе и во всем мире, развитие Содружества Независимых Государств.

Согласно Договору Союзное государство базируется на принципах суверенного равенства государств-участников, добровольности, добросовестного выполнения ими взаимных обязательств. Оно основано на разграничении предметов ведения и полномочий между Союзным государством и государствами-участниками. Для реализации целей Союзного государства создаются Высший Государственный Совет, Парламент, Совет Министров, Суд, Счетная палата Союзного государства. Государственная власть в государствах-участниках осуществляется образованными ими в соответствии с их конституциями государственными органами.

В Договоре установлено, что Союзное государство является светским, демократическим, социальным, правовым государством, в котором признаются политическое и идеологическое многообразие.

Каждое государство-участник сохраняет с учетом добровольно переданных Союзному государству полномочий суверенитет, независимость, территориальную целостность, государственное устройство, Конституцию, государственный флаг, герб и другие атрибуты государственности.

Союзное государство имеет свой герб, флаг, гимн и другие атрибуты государственности, единую денежную единицу (валюту). Граждане государств-участников являются одновременно гражданами Союзного государства. Никто не может стать гражданином Союзного государства без приобретения гражданства государства-участника.

Договор о создании Союзного государства, являющийся одним из международных договоров Российской Федерации, стал после вступления его в силу составной частью внутренней правовой системы нового Союзного государства, источником конституционного права этого государства.

Наряду с этим Договором такими источниками являются также содержащиеся конституционно-правовые нормы законы, Основы законодательства, декреты, постановления, директивы и резолюции, принятие которых органами Союзного государства предусмотрено данным Договором.

Конституция РФ не только включает акты международного права в число источников российского права, но и определяет их место в иерархии. Согласно Конституции (ч. 4 ст. 15), если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Таким образом, в иерархии источников права, включая источники конституционного права, ратифицированный международный договор стоит выше, чем национальный закон, поскольку нормы последнего не могут ни противоречить нормам международного договора, ни отменять их. Тем самым Конституция закрепляет примат международного права над внутригосударственным.

Вместе с тем необходимо заметить, что международный договор не может действовать в противоречии с Конституцией РФ. Согласно Федеральному закону о международных договорах Российской Федерации (ст. 22), если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции РФ, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после

внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ или пересмотра ее положений в установленном порядке.

Проблема примата международного права над национальным (внутригосударственным) имеет длинную историю, уходящую своими корнями в предшествующие столетия. Однако наиболее четко она обозначилась к XIX в., когда утвердилось суверенное равенство государств и размежевание между международным и внутригосударственным правом¹²⁹.

Идея примата международного права над внутригосударственным получила отражение в работах многих русских юристов-международников, написанных в конце XIX и в начале XX в. «Понятно, – писал, например, П.Е. Казанский, – что постановления права международного и постановления права внутригосударственного должны находиться в согласии между собою. Внутригосударственное право не может противоречить международному. Если же подобные противоречия окажутся почему-либо, государство обязано не только нравственно, но и юридически согласовывать свои внутренние порядки с принятыми им на себя обязательствами. Международное право должно быть выполнено. Находится или не находится с ним в согласии внутреннее право страны, это с международно-правовой точки зрения безразлично. Если не находится, оно должно быть изменено. Это юридически обязательно для государства, но фактически международное право влияет при этом не только на так называемое внешнее государственное право, но и вообще на внутренние порядки страны, заставляя государства принимать в свои законы новые начала, – например, относительно своих подданных, – подобные тем, которые они обязались признавать в международных отношениях»¹³⁰.

В советской юридической науке примат международного права над внутригосударственным не признавался, хотя и имелись работы, в которых говорилось о примате международно-правовых договоров по отношению к внутригосударственным законам¹³¹.

В постсоветский период примат международного права над внутригосударственным получил практически всеобщее признание. Обычно обосновывается тем, что в современном мире, во-первых, наблюдается процесс интернализации материального производства, углубляется международное общественное разделение труда, вызывающее необходимость активизации обмена продукцией; на этой основе происходит установление фактических экономических отношений. Все это вызывает необходимость в соответствующем правовом оформлении.

Во-вторых, складывается новое правопонимание, которое дает возможность по-иному оценить, переосмыслить старые подходы и принципы рассмотрения проблем приоритета общечеловеческих ценностей. Оно включает идеи примата права над государством, идеи естественных прав и свобод человека и т. д. Из такого правопонимания вытекает идея примата международного права над внутригосударственным.

В настоящее время исследователи все больше склоняются к тому, что международное право, международное сообщество и международные организации могут и должны вмешиваться во внутригосударственные дела, если власть грубо нарушает права и свободы человека, национальных меньшинств.

Наконец, примат международно-правовых норм основывается на том, что в этих нормах закреплены общечеловеческие ценности¹³².

Перечисленные обстоятельства и послужили основанием для закрепления в Конституции РФ принципа примата международного права.

¹²⁹ Подробнее см.: *Абдулаев М. И.* Примат международного права над внутригосударственным: история и современность // Правоведение. 1992. № 4. С. 45–50.

¹³⁰ *Казанский П. Е.* Введение в курс международного права. Одесса, 1901. С. 264.

¹³¹ См., напр.: *Верещагин В. С., Мюллерсон Р. А.* Примат международного права в мировой политике // Сов. государство и право. 1989. № 7.

¹³² См.: *Абдулаев М. И.* Примат международного права над внутригосударственным: история и современность. С. 48–50.

Однако нельзя не признать, что в использовании этого принципа таится определенная опасность. Как показывает опыт, международные организации, основываясь на принципе примата международного права, организуют вмешательство во внутригосударственные дела, основанное на субъективном представлении о положении дел в том или ином государстве, как правило, под давлением тех или иных государств, порой даже с нарушением элементарных норм международного права.

В этих условиях принцип примата международного права не может иметь ничем не ограниченный характер. Он должен пониматься в том смысле, что примат международного права распространяется только на те нормы международного права, которые действуют в стране с санкции государства.

Кроме того, необходимо обратить внимание еще на один аспект этой проблемы. Как отмечал Н.В. Миронов, в практике большинства государств в случае коренной коллизии договора и закона фактическое преимущество имеет закон¹³³, поскольку при расхождении с нормой закона данная договорная норма не отменяет ее, а делает из нее исключение для отдельного случая, сохраняя ее силу для всех остальных случаев. Правда, возможны ситуации, когда договорная норма делает законодательную норму неприменимой во всех случаях. В этих условиях речь уже будет идти не о недействительности такой нормы или ее отмене, а о неприменимости данной нормы. Однако после прекращения действия договора, договорной нормы законодательная норма применяется снова.

И.И. Лукашук в этой связи считает более правильным вести речь о приоритете применения договорных норм, а не об их примате. Он также полагает, что в подобных случаях приоритет договора имеет по существу характер приоритета специального закона над общим законом (*lex specialis*)¹³⁴.

В постановлении Пленума Верховного Суда от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации» указано, что договорные и иные правила, т. е. правила, отличающиеся от тех, которые установлены законом, подлежат применению, если согласие на их обязательность «было принято в форме федерального закона». Это означает, что приоритетом над законодательными нормами обладают нормы ратифицированных договоров. Международные договоры, не ратифицированные, но утвержденные Президентом или Правительством РФ, согласно пп. «б» и «в» ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», обладают приоритетом только в отношении президентских, правительственных и всех нижестоящих актов. Нормы межведомственных договоров пользуются приоритетом лишь в отношении актов соответствующего ведомства (ведомств).

И.П. Блищенко была разработана концепция, согласно которой ратификация международного договора придает ему силу национального закона. Не признавая существование каких-либо абсолютных границ между международным и внутригосударственным правом и подчеркивая, что на территории государства может быть только один законодатель, он предлагает разрешить коллизии между нормами ратифицированных международных договоров и законодательными нормами как нормами равной силы в их действии на территории государства – с помощью принципа *lex posterior derogat priori* (новый закон отменяет предыдущий)¹³⁵.

Можно согласиться с тем, что ратификация означает признание договора действующим на территории государства наравне с национальным законом. Однако и после ратификации договор остается договором по своей сути и содержанию и законом не становится. «Он приме-

¹³³ См.: *Миронов Н.В.* Соотношение международного договора и внутригосударственного права // Советский ежегодник международного права. М., 1963. С. 157.

¹³⁴ См.: *Лукашук И.И.* Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997. С. 42–43. '

¹³⁵ См.: *Блищенко И.П.* Международное и внутригосударственное право. М., 1960. С. 200–224.

няется наравне с законом, он может иметь приоритет перед законом, – подчеркивает В.В. Иванов, – *но только в силу законодательного акта ратификации* (а также конституции и законов, регулирующих международные договорные отношения государства). *Ратифицированный договор не есть «новый закон», это акт, имеющий силу закона на основании закона»*¹³⁶.

Говоря о примате международного права, следует заметить, что согласно Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права», имеющие весьма общий характер, в отличие от «международных договоров Российской Федерации» не обладают приоритетом по отношению к противоречащим им внутренним актам. Это означает, что в Российской Федерации принцип примата международного права применяется лишь к нормам, содержащимся в международных договорах Российской Федерации¹³⁷.

Исключением в этом смысле являются лишь общепризнанные принципы и нормы, относящиеся к правам и свободам человека, для которых Конституцией РФ установлен более высокий статус. В ней указывается (ч. 1 ст. 17), что в Российской Федерации «признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией».

¹³⁶ Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. М., 2000. С. 89.

¹³⁷ См.: Даниленко Г.М. Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного Суда. С. 124.

§ 3. Федеральные законы

К источникам конституционного права, содержащим нормы общедоказательного значения, относятся федеральные законы, содержащие конституционно-правовые нормы.

В иерархии внутригосударственных источников конституционного права федеральный закон занимает главное после Конституции место. Это обусловлено принципом верховенства закона, свойственным правовому государству, которое самоограничивает себя действующими в нем законами, выражающими волю народа, которым обязаны подчиняться все без исключения государственные органы, должностные лица, общественные объединения и граждане.

Верховенство федерального закона определяется также действующим в российском федеральном государстве принципом приоритета федерального закона перед законами субъектов Федерации. Согласно ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с Конституцией РФ. При наличии противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Верховенство федерального закона прежде всего означает, что главные, ключевые, основополагающие общественные отношения во всех сферах общественной жизни страны, не урегулированные Конституцией, регулируются не просто правовыми актами, а именно федеральными законами. Через верховенство федерального закона в общественной жизни, во всех ее сферах, во всех политических институтах воплощаются высокие правовые начала, дух права. Тем самым обеспечивается реальность и незыблемость прав и свобод людей, их правовой статус, юридическая защищенность в условиях подлинной демократии.

Верховенство федерального закона означает также его всеобщность, т. е. стремление к тому, чтобы не оставалось неурегулированных законом областей жизни общества, куда могли бы «прорваться» и разрастись другие акты, оттесняя законы.

Наконец, верховенство федерального закона означает утверждение его господства, т. е. такого его положения, когда закрепленные в нем начала и устои общества оставались бы непоколебимыми, а все без исключения субъекты общественной жизни должны подчиняться его нормам.

Конечно, в правовом государстве должны соблюдаться не только федеральные законы, но и все другие правовые акты. Однако исключительно важно при этом, чтобы сами эти акты в полной мере отвечали воле и интересам народа. Добиться такого можно только в том случае, если эти акты будут соответствовать федеральным законам – нормативным актам, принимаемым законодательными органами государственной власти страны и регулирующим наиболее важные общественные отношения.

Являясь высшей формой выражения государственной воли народа, федеральные законы обладают наибольшей юридической силой по отношению к нормативным актам всех иных органов государства и составляют основу системы права. Провозглашая и обеспечивая верховенство федерального закона, правовое государство тем самым утверждает в обществе коренные принципы и ценности демократического государства, выраженные в федеральных законах, проводит в жизнь его главные устои.

При помощи федерального закона вводятся в жизнь прежде всего нормы, выражающие народовластие. Поэтому главные меры, направленные на углубление демократической организации политической, государственной власти, осуществляются в законодательной форме. Таким образом, федеральный закон выполняет учредительно-закрепительную роль.

Федеральный закон является также гарантом демократии в стране. Он призван обеспечивать действенные средства и механизмы, стоящие на страже демократических принципов, форм и институтов.

Исключительно важно и то, что с помощью федерального закона создается возможность обеспечить необходимый порядок реализации демократических институтов и прав, ввести для них наиболее целесообразную с точки зрения интересов общества процедуру. Это необходимо и потому, что сами по себе демократические формы и институты, не обеспеченные надежным законодательным регулированием, могут нести в себе возможность их негативного использования, несовместимого с целями и идеалами прогресса и демократии, поскольку, предоставляя возможности для реализации народовластия, эти демократические формы и институты оставляют в то же время и простор для стихийных процессов, для произвольных действий, носящих по своей сути антидемократический характер.

Следует добавить, что только через федеральный закон, посредством законодательного регулирования может быть обеспечен высокий юридический статус личности, когда человек выступает как гражданин, обладающий реальными, юридически обеспеченными правами. Именно здесь можно увидеть неразрывную взаимосвязь между человеком, его возвышением и совершенными законодательными формами. От этого во многом зависит активность, созидательная деятельность человека во всех сферах общественной жизни, причем эта активность будет тем значительнее, чем больше объем и надежнее юридическая обеспеченность прав человека.

Следовательно, система федеральных законодательных актов имеет исключительно важное значение для юридического статуса человека. Она призвана развивать демократию, эффективную гуманистическую организацию государственной власти, все то, что должно исключить произвол и беззаконие, обеспечить юридическую защищенность личности.

Серьезным препятствием на пути утверждения верховенства федерального закона были и до сих пор остаются издержки ведомственного, регионального и местного нормотворчества, нередко лишаящего предприятия, организации и граждан тех прав, которые им предоставлены законодательством.

Согласно Конституции РФ федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4), а органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны их соблюдать (ч. 2 ст. 15). Все другие нормативные акты, издаваемые в стране, должны приниматься на основе действующих законов и в строгом соответствии с ними. Именно поэтому эти акты и получили название подзаконных. Все они призваны реализовывать положения законов.

Однако для обеспечения принципа верховенства федерального закона недостаточно исключить возможность искажения сути законов в подзаконных актах. Для этого необходимо также добиться, чтобы законы неуклонно всеми исполнялись. Таким образом, речь идет о том, чтобы сделать невозможными любые формы произвола, своеволия, вседозволенности.

Как известно, в нашей стране формально провозглашенный принцип обязательности закона зачастую корректировался системой исключений из правил, зависящих от занимаемой должности, разного рода заслуг и т. д. Такая практика породила безнаказанность, открывала дорогу к злоупотреблениям, а подчас и к преступлениям. У некоторых ответственных лиц вошло в привычку рассматривать закон как досадную помеху на пути реализации своих личных или своеобразно понимаемых общественных интересов. Пренебрежительное отношение к закону оказывало пагубное влияние на нравственную атмосферу в обществе.

Особого внимания в этой связи заслуживает проблема федерального закона и так называемой целесообразности. Суть ее состоит в том, что некоторые руководители, особенно региональные, исходя из собственных представлений об интересах региона, присвоили себе право решать вопрос о том, стоит ли им исполнять тот или иной федеральный закон.

Конечно, закон и целесообразность совпадают не всегда. Однако обход закона под предлогом хозяйственной или иной общественной «целесообразности» недопустим даже в том случае, когда закон действительно плох или, например, устарел. Закон может отменить или изме-

нить только уполномоченный на то государственный орган. Все же другие государственные органы, организации и лица обязаны действовать на его основе и в его рамках. Тот, кто пренебрегает законом, выражающим волю народа, едва ли свободен от пренебрежения к людям, их судьбам, правам и интересам.

Надо сказать, что в условиях происходящей в нашей стране демократизации к непреодоленной до сих пор угрозе верховенству федерального закона «справа» прибавилась еще и аналогичная по своей сути угроза «слева» – угроза нарушений закона под предлогом борьбы со старыми нормами, под предлогом рассуждений о демократизации и т. п. Между тем демократизация, создание все новых возможностей для более полной реализации гражданами своих прав отнюдь не означают принижения роли законов. Наоборот, в условиях дальнейшей демократизации неуклонное соблюдение законов приобретает все большее значение.

Верховенство федерального закона может быть обеспечено лишь при наличии целостной системы федерального законодательства, охватывающего все сферы жизни общества. Отсюда следует необходимость обеспечения динамичного правового урегулирования общественных отношений посредством научно обоснованных правовых норм, отвечающих объективным потребностям прогресса общества, поддерживающих и поощряющих творческую активность людей.

Итак, принцип верховенства федерального закона означает, что подлежащие правовому регулированию основные, важнейшие общественные отношения должны регулироваться прежде всего законом. Коллизии, возникающие между законом и другими нормативными правовыми актами, должны разрешаться на основе главенствующей роли закона.

Закон – это правовой акт, обладающий специфическими, только ему присущими признаками. К числу этих признаков относится прежде всего нормативный характер законов. В отличие от других правовых актов, которые могут быть как нормативными, так и ненормативными, закон всегда нормативен. Это означает, что его принятие вносит изменения в систему действующих правовых норм путем их создания, принятия или отмены.

Согласно Конституции РФ федеральные законы принимаются Государственной Думой (ч. 1 ст. 105). Никакой другой орган не обладает правом издания законов. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией (ч. 2 ст. 105).

Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации (ч. 3 ст. 105).

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы (ч. 5 ст. 105).

Конституцией также определены субъекты права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104), порядок подписания и обнародования федеральных законов (ст. 107) и др.

Закон – волевой акт. Он является формой выражения государственной воли многонационального российского народа. Этим обусловлена главенствующая роль федерального закона в российском праве.

Федеральными законами регулируются наиболее важные и устойчивые отношения в обществе. В большинстве случаев нормы, содержащиеся в законе, регулируют уже сложившиеся и прошедшие проверку практикой отношения. В тех же случаях, когда законом создаются новые отношения, критерием оценки в первую очередь служит их особая актуальность и значимость для жизни государства и общества.

Федеральный закон обладает высшей юридической силой по отношению к актам всех других государственных органов. Она проявляется в непререкаемости закона, выражающейся в том, что никакой другой орган, кроме Государственной Думы, не может отменить закон. И наоборот, издание нового закона во многих случаях влечет отмену или изменение других нормативных актов.

Высшая юридическая сила федерального закона находит выражение и в обязательном соответствии ему всех других нормативных актов. Так, в ч. 3 ст. 90 Конституции РФ указывается, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить федеральным законам. Статья 115 Конституции РФ, в частности, устанавливает, что постановления и распоряжения Правительства РФ издаются на основании и во исполнение федеральных законов и в случае противоречия их федеральным законам могут быть отменены.

Вместе с тем Конституция устанавливает (ч. 4 ст. 76), что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, изданным по вопросам, находящимся вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации (ч. 5 ст. 76).

Таким образом, федеральные законы имеют верховенство не во всех случаях. Учитывая федеративную природу Российской Федерации, они превалируют лишь над актами субъектов Федерации, если изданы по предметам ведения Российской Федерации или же по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Как уже отмечалось, юридическую силу нормативного акта нельзя смешивать с его общеобязательностью. Подзаконные акты с точки зрения их общеобязательности ничем не отличаются от законов. Все нормативные правовые акты обладают равной степенью обязательности для государственных органов, должностных лиц, организаций и граждан.

Необходимо также отметить, что по своему значению федеральные законы – это правовые акты базового характера. Они служат юридической основой для правотворческой деятельности других государственных органов. В них содержатся юридические предписания, которые служат отправными началами для всей правовой системы России, развивая, дополняя и изменяя ее основы, обеспечивая ее существование¹³⁸. Конечно, правовые нормы базового характера могут устанавливаться и в других нормативных правовых актах по вопросам, отнесенным к их ведению. Однако для федеральных законов характерен наиболее широкий круг базовых норм, изданных по наиболее значительным вопросам государственной жизни.

Конституция РФ предусматривает принятие федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным самой Конституцией (ч. 1 ст. 108): чрезвычайное положение (ст. 56, 88), военное положение (ч. 3 ст. 87), образование новых субъектов Федерации (ч. 1 ст. 137), порядок принятия в Российскую Федерацию новых субъектов (ч. 2 ст. 65, ч. 1 ст. 137), порядок изменения статуса субъектов Российской Федерации (ч. 5 ст. 66), описание и порядок официального использования государственных символов – государственного флага, герба, гимна (ч. 1 ст. 70), порядок назначения референдума (п. «в» ст. 84), статус Уполномоченного по правам человека (п. «д» ч. 1 ст. 103), порядок деятельности Правительства РФ (ч. 2 ст. 114), судебная система (ч. 3 ст. 118, ч. 3 ст. 128), порядок созыва Конституционного Собрания (ч. 2 ст. 135).

¹³⁸ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. М., 1981. Т. 2. С. 60.

В советский период конституции не предусматривали возможность принятия конституционных законов. Поэтому к числу конституционных законов обычно причисляли исключительно Конституции СССР, конституции союзных и автономных республик.

Правда, целый ряд исследователей (Ю.И. Еременко, Н.П. Иванищева, М.Г. Кириченко, В.В. Копейчиков, Н.А. Кудинов, А.В. Мицкевич, Л.А. Морозова, Ю.А. Тихомиров и др.) полагали, что многие предписания Конституции должны конкретизироваться на более высоком уровне, чем текущее законодательство, а именно посредством законов конституционного характера, примыкающих к Конституции¹³⁹. Отдельные авторы даже относили к числу конституционных некоторые обычные законы. Так, О.О. Миронов и М.А. Шафир рассматривали в качестве конституционных законы о порядке введения в действия Конституции СССР 1977 г.; акты, вносящие в нее изменения и дополнения; акты, предусмотренные Основным законом¹⁴⁰. Другие авторы причисляли к числу конституционных Закон о дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством от 10 мая 1957 г.; законы, принятые в развитие ряда конституционных норм (например, Закон о правах трудового коллектива от 17 июня 1983 г.), все Основы законодательства и др.¹⁴¹

Решительно возражал против выделения особой категории «конституционных законов» С.Л. Зивс. Он полагал, что система моноконституционного акта обладает значительным преимуществом по сравнению с системой множественности конституционных законов. «Моноконституционная система, – писал он, – исключает параллельное с конституцией автономное существование каких-либо иных конституционных по своей юридической силе законов. Любые возможные поправки (дополнения и изменения) должны быть инкорпорированы в самый текст конституции... Представляется, что то обстоятельство, что издание определенных законов прямо предусмотрено конституцией, не следует рассматривать в качестве основания для выделения особой категории «конституционных законов». Введение подобного понятия привело бы к искусственной градации законов, к приданию «конституционным законам» большего веса, чем, скажем, Основам законодательства по важнейшим отраслям права. Иногда делались попытки наряду с законодательными актами, изменяющими или дополняющими текст конституции, именовать конституционными также законы, «имеющие конституционное значение». На основе подобного субъективного критерия некоторые законы назывались бы конституционными в силу их значения. Нам представляется, что степень важности законов никак не может служить основанием для произвольного выделения особой категории законов, «имеющих конституционное значение»¹⁴².

Оригинального мнения на этот счет придерживался Б.В. Щетинин. Он полагал, что писанные конституции «состоят из единого правового акта, составленного в форме основного закона государства. Неписаная конституция – это ряд конституционных законов и обычаев, в совокупности составляющих основной закон государства»¹⁴³.

Подобное утверждение вызвало целый ряд возражений, поскольку оно носит надуманный, не соответствующий действительности характер¹⁴⁴.

¹³⁹ Подробнее см.: *Козлова Е. И.* Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки. М., 1984. С. 39–43.

¹⁴⁰ См.: *Миронов О.О., Шафир М.А.* Конституция СССР и конституционные законы // Государственно-правовые реалии Советской Конституции. Межвуз. сб. научн. трудов. Свердловск, 1987. С. 27.

¹⁴¹ См.: *Курс советского государственного права*. М., 1962. Т. 2. С. 425–427; *Златопольский Д.Л.* Некоторые особенности правовой природы Основ законодательства Союза ССР и союзных республик // Сов. государство и право. 1977. № 2. С. 41–42; *Кириченко М.Г.* Конституционное законодательство // Проблемы совершенствования советского законодательства. М., 1977. С. 96; *Масленников В.А.* Трудовой коллектив и его конституционный статус. М., 1984. С. 40; *Морозова Л.А.* Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 65–82.

¹⁴² *Зивс С.Л.* Указ. соч. С. 60, 69.

¹⁴³ *Щетинин Б. В.* Указ. соч. С. 126.

¹⁴⁴ См., напр.: *Зивс Л.С.* Указ. соч. С. 62.

Впрочем, сегодня эти споры уже не имеют практического значения, поскольку в современной России продолжает формироваться новая федеральная конституционная система, основанная на существовании и действии множественности конституционных актов.

Идея существования и действия наряду с Конституцией и конституционных законов преследует цель уменьшить объем самой Конституции РФ. По своей юридической силе федеральные конституционные законы занимают промежуточное место между Конституцией и обычными федеральными законами, их принятие требует более сложной процедуры по сравнению с обычными законами, высокой степени общественного согласия¹⁴⁵. Такое представление о юридической силе федеральных конституционных законов базируется на положениях ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, в которой сказано, что закон и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не могут противоречить ч. 3 ст. 76 Конституции, согласно которой федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

В то же время Б.А. Страшун полагает, что нельзя «не признать определенных оснований и для иной позиции, согласно которой федеральные конституционные законы имеют ту же силу, что и Конституция...»¹⁴⁶.

По нашему мнению, вопрос о юридической силе тех или иных правовых актов не может решаться в зависимости от позиции различных ученых. Его решение должно базироваться на действующем законодательстве, которое однозначно свидетельствует об очевидном различии в юридической силе Конституции и конституционных законов.

Следует сказать, что вопросы, подлежащие урегулированию федеральными конституционными законами, охватывают далеко не всю материю конституционного характера, оставшуюся за пределами действующей Конституции. Это относится, например, к процедуре принятия федеральных конституционных законов, к процедуре заключения договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и др.

Многие государствоведы толкуют ч. 1 ст. 108 Конституции РФ таким образом, что исключается возможность принятия федеральных конституционных законов по вопросам, не входящим в установленный конституцией перечень. «Отсюда следует, – пишет по этому поводу Б.А. Страшун, – что не включенная в этот перечень конституционная материя должна регулироваться обычными федеральными законами, а это позволяет майоризировать 50 % минус 1 состава каждой палаты Федерального Собрания (разумеется, если с этим будет согласен Президент Российской Федерации), т. е. принять конституционное по своему характеру решение, с которым не будет согласна почти половина законодателей»¹⁴⁷.

Поэтому, думается, можно согласиться с позицией Б.А. Страшуна, который считает, что по конституционным вопросам, вошедшим в приведенный перечень, Федеральное Собрание обязано принять федеральные конституционные законы, а по остальным вопросам может это делать, если считает, что они имеют конституционный характер. «Однажды, – указывает он, – оно уже так и поступило, урегулировав федеральным конституционным законом институт федерального референдума целиком, а не только применительно к порядку его назначения, как буквально предусмотрено Конституцией»¹⁴⁸.

Вместе с тем такая позиция исключает возможность отнесения к числу конституционных законов различных актов на основе субъективных критериев, выработанных теми или иными исследователями¹⁴⁹.

¹⁴⁵ См.: *Страшун Б.А.* Конституционное право России, его источники и структура // Журнал российского права. 1997. № 4. С. 3.

¹⁴⁶ Там же.

¹⁴⁷ Федеральное конституционное право России. Вступительная статья. М., 1996. С. VII.

¹⁴⁸ Там же.

¹⁴⁹ Например, Е.В. Колесников утверждает, что помимо Конституции РФ 1993 г. и федеральных конституционных законов в федеральную конституционную систему входят также Декларация о государственном суверенитете РСФСР 1990 г., Декла-

В настоящее время действуют следующие федеральные конституционные законы: «О Конституционном Суде Российской Федерации» (1994 г.); «О референдуме Российской Федерации» (1995 г.); «О судебной системе Российской Федерации» (1997 г.); «О Правительстве Российской Федерации» (1997 г.); «О Государственном флаге Российской Федерации» (2000 г.); «О Государственном гербе Российской Федерации» (2000 г.); «О Государственном гимне Российской Федерации» (2000 г.); «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (2001 г.); «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Государственном гимне Российской Федерации» (2001 г.); «О чрезвычайном положении» (2001 г.); «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (2001 г.). Все эти акты, как впрочем, и все другие конституционные законы, принятие которых предусмотрено Конституцией, являются источниками конституционного права, поскольку все они содержат (или будут содержать) конституционно-правовые нормы.

Согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 108) федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Таким образом, Государственная Дума, которая первая рассматривает проект федерального конституционного закона, не принимает федеральный конституционный закон, а только одобряет его проект. Закон считается принятым лишь после одобрения его проекта также Советом Федерации. Поэтому принимаемые Государственной Думой постановления, в которых содержится формулировка о «принятии» федеральных конституционных законов, являются ошибочными, поскольку они не соответствуют ч. 2 ст. 108 Конституции РФ¹⁵⁰.

Принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию. Это означает, что применительно к федеральным конституционным законам Президент РФ не располагает правом отлагательного вето.

Федеральные конституционные законы имеют прямое действие и обладают высшей юридической силой по отношению ко всем другим нормативным актам, принимаемым государственными органами. «Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам» (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ).

Самой многочисленной группой источников конституционного права являются **федеральные законы**. Они различаются прежде всего по предметам ведения, которые в них могут затрагиваться. По этому признаку конституционно-правовые федеральные законы делятся на принимаемые по предметам ведения Российской Федерации и принимаемые по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

К первой группе относятся: законы о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов, о порядке их опубликования и вступления в силу (например, Федеральный закон от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»¹⁵¹; законы о федеративном устройстве и территории Российской Федерации (например, Закон РФ от 3 июля 1992 г. «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации»¹⁵²); законы о регулировании и защите прав и свобод человека и гражданина, о гражданстве в Российской Федерации (например,

рация прав

¹⁵⁰ Подробнее по этому вопросу см.: *Крестьянинов Е.В.* Особенности порядка принятия федеральных конституционных законов // Сов. государство и право. 1995. № 12. С. 3–10.

¹⁵¹ СЗРФ. 1994. № 8. Ст. 801.

¹⁵² Ведомости РФ. 1992. № 32. Ст. 1868.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»¹⁵³); законы о регулировании и защите прав национальных меньшинств (например, Закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. «О реабилитации репрессированных народов»¹⁵⁴); законы о системе федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядке их организации и деятельности, формировании федеральных органов государственной власти (например, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»); законы об основах федеральной политики и федеральных программах в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (например, Федеральный закон от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии»¹⁵⁵); законы о внешней политике и международных отношениях Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации, вопросах войны и мира (например, Федеральный закон от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации»¹); законы об обороне и безопасности (например, Закон РСФСР от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении»¹⁵⁶); законы о статусе и защите государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации (например, Закон РФ от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации»¹⁵⁷); законы о судостроительстве и прокуратуре Российской Федерации (например, Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации»¹⁵⁸); законы о государственных наградах и почетных званиях Российской Федерации (например, Закон РФ от 15 января 1993 г. «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»¹⁵⁹); законы о федеральной государственной службе (например, Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹⁶⁰).

Ко второй группе федеральных законов, принимаемых по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, относятся: законы об обеспечении законности, правопорядка и общественной безопасности (например, Федеральный закон от 25 июля 1998 г. «О борьбе с терроризмом»¹⁶¹); законы по вопросам владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (например, Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»¹⁶²); законы о природопользовании, охране окружающей среды, обеспечении экологической безопасности, особо охраняемых природных территорий, охране памятников истории и культуры (например, Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»¹⁶³); законы об общих вопросах воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта (например, Закон РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании»¹⁶⁴); законы о координации вопросов здравоохранения (например, Федеральный закон от 30 марта 1999 г.

¹⁵³ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 1997. № 20. Ст. 2231.

¹⁵⁴ Ведомости РФ. 1991. № 18. Ст. 572; 1993. № 32. Ст. 1230.

¹⁵⁵ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

¹⁵⁶ Ведомости РФ. 1991. № 22. Ст. 773.

¹⁵⁷ Ведомости РФ. 1993. № 17. Ст. 594; 1994. № 16. Ст. 1861; 1996. № 50. Ст. 5610; 1997. № 29. Ст. 3507; 1998. № 31. Ст. 3805, 3831; 1999. № 23. Ст. 2808.

¹⁵⁸ СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

¹⁵⁹ Ведомости РФ. 1993. № 7. Ст. 247; СЗ РФ. 1996. № 32. Ст. 3838.

¹⁶⁰ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 1999. № 8. Ст. 974.

¹⁶¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.

¹⁶² СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

¹⁶³ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁶⁴ Ведомости РФ. 1992. № 30. Ст. 1797; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150; 1997. № 47. Ст. 5341

«О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹⁶⁵); законы о защите материнства, отцовства и детства (например, Федеральный закон от 24 июля 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹⁶⁶); законы о социальной защите (например, Федеральный закон от 12 января 1995 г. «О ветеранах»¹⁶⁷); законы о мерах по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидации их последствий (например, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁶⁸); законы о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (например, Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹⁶⁹); законы об общих принципах организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (например, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁷⁰); законы о координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнении международных договоров Российской Федерации (например, Федеральный закон от 4 января 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»¹⁷¹).

Следует сказать, что принятие части федеральных законов, являющихся источниками конституционного права, предусмотрено Конституцией РФ. Так, регулированию федеральными законами подлежат: ответственность за захват власти или присвоение властных полномочий (ч. 4 ст. 3); порядок приобретения и прекращения гражданства России (ч. 1 ст. 6); установление условий и порядка пользования землей (ч. 3 ст. 36); регламентирование судопроизводства (ст. 47, ч. 1 ст. 49, ч. 2 и 3 ст. 50, ст. 51); утверждение оснований ограничения прав и свобод (ч. 3 ст. 55); определение порядка несения военной или альтернативной службы (ч. 3 ст. 59); регламентирование вопросов двойного гражданства (ч. 1 и 2 ст. 62); регулирование отношений автономных округов с краем или областью (ч. 4 ст. 66); установление статуса столицы (ч. 2 ст. 70); установление системы налогов, взимаемых в федеральный бюджет (ч. 3 ст. 75); определение порядка выборов Президента РФ (ч. 4 ст. 81); закрепление статуса Совета Безопасности (п. «ж» ст. 83); установление порядка формирования Совета Федерации и выбора депутатов Государственной Думы (ч. 2 ст. 96); установление состава и порядка деятельности Счетной палаты (ч. 5 ст. 101); установление статуса судей (ч. 2 ст. 121, ст. 122, ч. 1, 2 и 4 ст. 123, ст. 124); определение полномочий и порядка деятельности прокуратуры (ч. 5 ст. 129) и др.

Помимо федеральных конституционных законов и федеральных законов к источникам конституционного права относятся **законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ**. Об этом виде законов говорится в постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ⁵⁰⁸.

Как установил Конституционный Суд, Конституция РФ, регламентируя порядок внесения поправок в Конституцию, определяет, что поправки к ее гл. 3–8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Федерации (ст. 136).

¹⁶⁵ СЗРФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

¹⁶⁶ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

¹⁶⁷ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168; 1998. № 47. Ст. 5703, 5704; 2000. № 2. Ст. 161.

¹⁶⁸ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹⁶⁹ СЗРФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

¹⁷⁰ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330.

¹⁷¹ СЗРФ. 1999. № 2. Ст. 231.

⁵⁰⁸ См.: СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

Порядок принятия федерального конституционного закона установлен в ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, которая закрепляет необходимость одобрения такого закона большинством не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы; принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию.

Вместе с тем процедура принятия поправок к гл. 3–8 Конституции РФ существенно отличается от процедуры принятия федерального конституционного закона.

Во-первых, круг субъектов, наделенных правом внесения предложений о поправках к Конституции РФ (ст. 134), не совпадает с кругом субъектов права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104).

Во-вторых, как указывалось выше, для вступления поправок в силу требуется их одобрение органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы. Федеральный закон не может быть формой принятия конституционной поправки, так как в силу прямого указания ст. 136 и 108 для внесения поправок требуется процедура более сложная по сравнению с установленной для принятия федеральных законов. Кроме того, в отношении федерального закона Президент РФ наделен правом его отклонения, чего не предусматривает порядок принятия федерального конституционного закона, распространенный ст. 136 Конституции РФ на процедуру принятия поправок.

В то же время поправки к Конституции РФ не могут приниматься и в форме федерального конституционного закона, так как в ч. 1 ст. 108 указано, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Использование формы федерального конституционного закона сделало бы невозможным внесение в гл. 3–8 Конституции РФ поправок, не относящихся по своему содержанию к тому кругу вопросов, которые должны быть регламентированы федеральными конституционными законами. Кроме того, в отличие от поправок федеральный конституционный закон по своей юридической природе принимается во исполнение Конституции РФ, не может изменять ее положений, а также стать ее составной частью.

Глава 9, в том числе ст. 136, Конституции РФ предусматривает специальное регулирование по вопросам о поправках, дополняющее установленные ч. 1 ст. 76 формы реализации законодательных полномочий в сфере ведения Российской Федерации.

Таким образом, положения ст. 136 Конституции РФ могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона.

Законодатель вправе на основе и в рамках Конституции РФ урегулировать порядок направления поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов Федерации и проверки соблюдения необходимых процедур одобрения поправок, а также другие вопросы, связанные с порядком принятия поправок.

Вопрос о том, каким способом те или иные поправки учитываются в тексте Конституции, также решается законодателем исходя из характера и содержания поправок.

На основании изложенного Конституционный Суд РФ постановил: из установленной Конституцией РФ процедуры принятия поправок к ее гл. 3–8 вытекает, что поправки в смысле ст. 136 Конституции РФ принимаются в форме особого правового акта – закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ. Положения ст. 136 о том, что поправки к гл. 3–8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, означают распространение на процедуру принятия поправок требований ч. 2 ст. 108 Конституции РФ об одобрении данного акта большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа

депутатов Государственной Думы. При этом вводится особое условие для вступления поправок в силу, а именно необходимость их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Федерации. Кроме того, должны быть соблюдены положения ст. 134 Конституции РФ, устанавливающей круг субъектов, обладающих правом внесения предложений о поправках к Конституции.

Законодатель вправе урегулировать порядок направления принятых поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов Федерации, порядок проверки соблюдения необходимых процедур одобрения поправок, а также вопрос о том, каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте.

Вступивший в силу после одобрения необходимым числом законодательных органов субъектов Федерации закон РФ о поправке к Конституции РФ подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию.

Это постановление Конституционного Суда РФ учтено в Федеральном законе от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»¹⁷². В нем указывается (ст. 2), что поправки к гл. 3–8 Конституции РФ принимаются в форме закона РФ о поправке к Конституции РФ. Принятая поправка подлежит внесению Президентом РФ в текст Конституции РФ (ст. 14).

Важной особенностью законов РФ о поправках к Конституции является временный характер их собственного регулирующего воздействия. Оно прекращается с внесением поправки в Конституцию.

Еще одну группу источников конституционного права составляют содержащие отдельные конституционно-правовые нормы **Основы законодательства РФ**. К их числу, в частности, относятся: Основы законодательства РФ об архивном фонде Российской Федерации и архивах (1993 г.)⁵⁰⁹; Основы законодательства РФ о культуре (1992 г.)⁵¹⁰; Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан (1993 г.)⁵¹¹; Основы законодательства РФ о нотариате (1993 г.)⁵¹².

В повседневную практику законодательных органов России Основы законодательства были введены Федеративным договором 1992 г. В соответствии с ним по вопросам, относящимся к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов, федеральные органы государственной власти РФ издают Основы законодательства, на базе которых органы государственной власти субъектов Федерации осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая правовые акты.

Таким образом, Российская Федерация пошла по пути координации законодательной деятельности ее субъектов способом, широко практиковавшимся законодательными органами Союза ССР, принимавшими по вопросам, отнесенным к союзно-республиканской компетенции, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик¹⁷³.

Основы законодательства РФ – это совокупность важнейших законодательных норм, определяющих специфические особенности и задачи той или иной отрасли российского законодательства по вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и

¹⁷² СЗРФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

⁵⁰⁹ См.: Ведомости РФ. 1993. № 33. Ст. 1311.

⁵¹⁰ См.: Ведомости РФ. 1992. № 46. Ст. 2615. СЗ РФ. 1993. № 26. Ст. 3172.

⁵¹¹ См.: Ведомости РФ. 1993. № 33. Ст. 1318. СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1143, 1999 № 51. Ст. 6289.

⁵¹² См.: Ведомости РФ. 1993. № 10. Ст. 357.

¹⁷³ Подробнее см.: *Златопольский Д.Л.* Верховный Совет СССР – выразитель воли Советского народа. М., 1982. С. 162–174; *Он же.* Некоторые особенности правовой природы Основ законодательства Союза ССР и союзных республик // Сов. государство и право. 1977. № 2. С. 41; *Кириченко М.Г.* О юридической природе Основ законодательства Союза ССР и союзных республик // Сов. государство и право. 1973. № 4. С. 18–26; Становление основ общесоюзного законодательства. М., 1971 и др.

ее субъектов. Они обеспечивают сочетание централизма в установлении основополагающих начал законодательства со значительной самостоятельностью субъектов РФ в сфере правотворчества.

Надо сказать, что вопрос о месте Основ законодательства в системе законодательства вызвал в советский период оживленную дискуссию. Так, Д.Л. Златопольский полагал, что Основы законодательства отличаются, с одной стороны, от Конституции, а с другой – от обычных законов. При этом они имеют несомненные черты сходства с конституционными законами¹⁷⁴. Возражая против такой постановки вопроса, Л.А. Морозова писала: «Если признать Основы конституционными законами, то создалось бы такое положение, когда изменения принципиальных положений Основ означало бы автоматическую постановку вопроса о внесении соответствующих изменений в текст Конституции. Между тем Основы сами должны соответствовать установлениям Конституции. И такой процесс приведения в соответствие с Конституцией СССР 1977 г. Основ законодательства уже завершён в нашей стране»¹⁷⁵.

Возражал против отнесения Основ к числу конституционных законов и Е.В. Колесников. Он отмечал, что любой конституционный закон принимается и изменяется, если за него проголосует не менее 2/3 депутатов в каждой из палат Верховного Совета Союза ССР (ст. 146 Конституции СССР 1936 г. и ст. 174 Конституции СССР 1977 г.), тогда как Основы принимаются в общем порядке¹⁷⁶.

Не относил Основы к числу конституционных законов и Е.А. Лукьянова. Главная особенность Основ, указывала она, состоит в том, что они, будучи законодательными актами, направлены на стабильное долговременное регулирование тех общественных отношений, которые отнесены к совместной компетенции Союза ССР и союзных республик. Согласно п. 4 ст. 73 Конституции СССР эти акты обеспечивают прежде всего единство законодательного регулирования на всей территории государства. Более того, в то время как Конституция и конституционные законы содержат преимущественно государственно-правовые нормы, в Основы, как правило, включаются положения лишь одной какой-либо отрасли права. Они, в определенной своей части, развивают нормы Конституции по существенным вопросам государственного строительства. Однако конституционные законы не дают развития и конкретизации конституционных норм, а Конституция вместе с законами, изменяющими и дополняющими ее, отличается от иных правовых актов, в том числе и от Основ, тем, что представляет собой универсальный правовой акт, всесторонне регламентирующий многообразные общественные отношения и создающий юридическую базу для издания Основ, других законов, а также для всей нормативной деятельности государственных органов. Что же касается дословно воспроизведенных в Основах конституционных положений, то они в еще большей степени утверждают моноконституционность советской правовой системы. Основы, как и прочие законы, призваны констатировать положения Конституции, в которых закреплены основные начала всех важнейших отношений в социалистическом обществе, дающие жизнь отрасли права¹⁷⁷.

Надо сказать, что все эти споры были лишены основания уже хотя бы потому, что в тот период никаких конституционных законов, кроме конституций, не было. Однако даже если бы они и были, то вопрос отнесения того или иного закона к разряду конституционных, думается, должны решать не ученые, основываясь на разного рода субъективных доводах, а законодатель.

После принятия Конституции РФ издание Основ законодательства РФ, не предусмотренное ею, прекратилось. Однако законодательные органы РФ стали принимать федеральные законы, часть которых выполняют задачи, аналогичные Основам законодательства. К числу

¹⁷⁴ См.: Златопольский Д.Л. Верховный Совет СССР – выразитель воли советского народа. С. 173.

¹⁷⁵ Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. С. 71.

¹⁷⁶ См.: Колесников Е. В. Особенности нормативных актов типа «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик» // Правоведение. 1984. № 3. С. 84.

¹⁷⁷ См.: Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. С. 80–81.

таких законов можно отнести Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹⁷⁸; Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»¹⁷⁹; Федеральный закон от 24 июля 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹⁸⁰; Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸¹; Федеральный закон от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»¹⁸²; Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁸³; Федеральный закон от 17 декабря 1999 г. «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»¹⁸⁴ и др.

¹⁷⁸ СЗРФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

¹⁷⁹ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

¹⁸⁰ СЗРФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

¹⁸¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378.

¹⁸² СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224; 1999. № 16. Ст. 1933.

¹⁸³ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁸⁴ СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6286.

§ 4. Акты Президента Российской Федерации

Важным источником конституционного права являются содержащие конституционно-правовые нормы акты, принимаемые Президентом РФ. В соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 90) он издает указы и распоряжения. Какие-либо иные акты он издавать не вправе. На это обращалось внимание в постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 1993 г. по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 29 декабря 1991 г. «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы», совместного постановления Президента РФ и Председателя Верховного Совета РФ от 3 января 1992 г. «Об административно-территориальном делении города Москвы», Указа Президента РФ от 12 января 1992 г. «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве», ст. 10 Закона РФ от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»¹⁸⁵. В нем указывалось, что «совместное постановление как произвольно избранная высшими должностными лицами форма правового регулирования противоречит Конституции Российской Федерации. Издание таких совместных актов противоречат также принципу разделения властей». Исходя из этого, совместное постановление было признано не соответствующим действовавшей в то время Конституции по форме.

Среди актов, принимаемых Президентом РФ, особое место занимают **указы**, имеющие нормативный характер. О праве Президента РФ принимать такие указы свидетельствуют ст. 115 и 125 Конституции РФ. Так, в ст. 115 (ч. 1) указывается, что Правительство РФ издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и **нормативных указов** Президента РФ. Согласно ст. 125 (п. «а» ч. 1) Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации **нормативных актов** Президента РФ.

Нормативные указы Президента упоминаются также и в ряде федеральных законов.

Таким образом, нормативность указов Президента РФ получила закрепление в российском праве. Более того, как отмечается в литературе, «около 75 % всех изданных Президентом указов являются нормативными... Можно даже сказать, что в определенные периоды... право в основном развивается как право «указное»¹⁸⁶.

По мнению Л.А. Окунькова, главное назначение нормативных указов – «обеспечить непрерывность правового регулирования общественных отношений в переходный период. Начиная с осени 1993 г. это обстоятельство подчеркивалось в большинстве указов с ярко выраженным законодательным содержанием»¹⁸⁷.

Нормативные указы принимаются Президентом РФ в процессе осуществления им повседневного государственного руководства и регулируют вопросы, связанные с осуществлением его полномочий.

Так, в области организационно-политической деятельности Президентом РФ принят, например, Указ от 24 декабря 1993 г. «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации»¹⁸⁸, в котором перечислены указы, признанные утратившими силу, а также законодательные акты, признанные не действующими и не подлежащими применению органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами как противоречащие Конституции РФ. В указе

¹⁸⁵ Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 1–2.

¹⁸⁶ Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 28.

¹⁸⁷ Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 88.

¹⁸⁸ САГІГІ РФ. 1993. № 52. Ст. 5086.

содержится ряд поручений Министерству юстиции РФ, Государственно-правовому управлению Президента РФ и т. д.

В области внешних сношений и обороны принят, в частности, Указ от 25 июня 1999 г. «Об использовании воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации в международном присутствии по безопасности в Косово, Союзная Республика Югославия»¹⁸⁹. На основании постановления Совета Федерации Президент РФ направил воинские формирования Вооруженных Сил РФ в Косово и возложил на них выполнение задач в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН № 1244 от 10 июня 1999 г. Одновременно он возложил оперативное руководство российским воинским контингентом на Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ и поручил Правительству РФ:

а) осуществлять в установленном порядке финансирование расходов, связанных с использованием российского воинского контингента в международном присутствии по безопасности в Косово, Союзная Республика Югославия, предусмотрев материальное обеспечение военнослужащих состава российского воинского контингента и выплату им денежного довольствия, включая предоставление дополнительных гарантий и компенсаций, в том числе членам их семей, в соответствии с федеральным законодательством;

б) внести в Государственную Думу Федерального Собрания РФ до 1 июля 1999 г. проект федерального закона о выделении дополнительных средств, с указанием источников их изыскания, на финансирование участия воинских формирований Вооруженных Сил РФ в международном присутствии по безопасности в Косово;

в) разработать проект федерального закона о внесении дополнений и изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» в части, касающейся предоставления права гражданам, пребывающим в запасе, и военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, заключать контракты на срок от шести месяцев до одного года для выполнения задач по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности, а также снижения срока военной службы по призыву, необходимого для заключения контракта, с одного года до шести месяцев.

В области установления почетных званий Российской Федерации, учреждения орденов и медалей Российской Федерации¹⁹⁰ издан, например, Указ Президента РФ от 6 января 1999 г. «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1994 г. № 442 «О государственных наградах Российской Федерации»¹⁹¹, в котором изложены в новой редакции Положение о государственных наградах Российской Федерации, а также статуты орденов, положения о медалях, знаках отличия Российской Федерации и их описания.

В области решения вопросов гражданства и предоставления политического убежища принят, в частности, Указ Президента РФ от 26 июля 1995 г. «Об утверждении Положения о порядке предоставления политического убежища в Российской Федерации»¹⁹². Положение определяет порядок предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Российской Федерации и их статус.

В области установления воинских званий, дипломатических рангов и иных специальных званий Президентом РФ принят, в частности, Указ от 15 октября 1999 г. «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении ежемесячной надбавки к

¹⁸⁹ СЗРФ. 1999. № 26. Ст. 3183.

¹⁹⁰ Согласно п. «б» ст. 89 Конституции РФ Президент РФ осуществляет только награждение государственными наградами. Однако согласно Положению о государственных наградах Российской Федерации от 2 марта 1994 г. (в ред. от 9 января 1999 г.) он также издает указы об учреждении государственных наград, утверждает статуты орденов и их описание (см.: СЗ РФ. 1995. № 23. Ст. 2207; 1999. № 2. Ст. 269).

¹⁹¹ СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 269.

¹⁹² СЗРФ. 1995. № 31. Ст. 3095.

должностному окладу за дипломатический ранг»¹⁹³. Им установлены дипломатические ранги, присваиваемые лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы в Министерстве иностранных дел РФ, дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, представительствах Министерства иностранных дел РФ на территории России, в должностные обязанности которых входит исполнение функций дипломатического характера, а также утверждено Положение о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам Министерства иностранных дел РФ, дипломатических представительств и консульских учреждений РФ, представительств Министерства иностранных дел РФ на территории России. Установлено, что дипломатическому работнику со дня присвоения ему дипломатического ранга устанавливается ежемесячная надбавка к должностному окладу за дипломатический ранг.

Для нормативных указов, издаваемых Президентом РФ, характерна прежде всего их направленность на детализацию и конкретизацию общих установлений и принципов закона. Указ детализирует закон в тех случаях, когда без такой конкретизации процесс его применения был бы затруднен или даже невозможен.

Указы, конкретизирующие законы, должны издаваться в строгом соответствии с этими законами. Они не могут расширять сферы общественных отношений, урегулированной законом, а должны служить лишь дополнительным средством правового воздействия на эти общественные отношения.

Указы, детализирующие закон, не могут содержать нормы, его изменяющие. Однако они на основе закона и в пределах урегулированных им отношений могут устанавливать ряд новых норм права, способствующих успешной реализации закона.

Объектом осуществляемой указами детализации и конкретизации являются исключительно законы РФ, а также нормативные акты Президента РФ.

В качестве примера конкретизации закона можно привести Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г.¹⁹⁴

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе»¹⁹⁵ включает разд. V «Поступление граждан на военную службу по конкурсу», в котором содержатся четыре статьи, посвященные таким вопросам, как контракт о прохождении военной службы (ст. 32); требования, предъявляемые к гражданам, поступающим на военную службу по контракту (ст. 33); заключение контракта о прохождении военной службы (ст. 34) и поступление граждан в военные образовательные учреждения профессионального образования, заключение контрактов о прохождении военной службы с гражданами, обучающимися в военных образовательных учреждениях профессионального образования (ст. 35).

Положение о порядке прохождения военной службы содержит разд. II, посвященный порядку заключения контракта и прекращения его действия. В нем имеются статьи, касающиеся: заключения контракта и прекращения его действия (ст. 4); порядка отбора кандидатов из числа граждан на военную службу по контракту (ст. 5); порядка отбора кандидатов из числа военнослужащих (ст. 6); обязанностей должностных лиц в связи с приемом граждан (военнослужащих) на военную службу по контракту (ст. 7); порядка заключения первого контракта (ст. 8); порядка заключения нового контракта (ст. 9); порядка заключения нового контракта с военнослужащими, достигшими предельного возраста пребывания на военной службе (ст. 10). В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» Положение о порядке прохождения военной службы в ряде новых норм подробно регламентирует

¹⁹³ СЗРФ. 1999. № 42. Ст. 5012.

¹⁹⁴ СЗРФ. 1999. № 38. Ст. 4534.

¹⁹⁵ СЗРФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

начало, срок и окончание военной службы; порядок заключения контракта и прекращения его действия; порядок назначения на военные должности, возложения временного исполнения обязанностей по военной должности, зачисления в распоряжение командира (начальника), освобождения от воинских должностей; порядок перевода, прикомандирования военнослужащих и приостановления ими военной службы; порядок присвоения воинских званий и восстановления в воинском звании; порядок аттестации военнослужащих и ряд других вопросов.

Работа по детализации законов осуществляется Президентом РФ в тех случаях, когда необходимость в этом обусловлена возложенными на него конституционными обязанностями, иначе говоря, когда ее не вправе осуществить ни один другой орган государства. Поэтому указы конкретизируют законы обычно лишь в тех случаях, когда в них затрагиваются вопросы большой государственной важности, требуется акт высокоавторитетного органа государственной власти.

Особую группу составляют указы Президента РФ, имеющие цель урегулировать те общественные отношения, которые по той или иной причине не урегулированы законом, хотя в таком регулировании, с точки зрения Президента, нуждаются общество и государство. Примерами такого рода указов могут служить: Указ Президента РФ от 30 ноября 1993 г. «О Государственном гербе Российской Федерации»¹⁹⁶; Указ от 11 декабря 1993 г. «О Государственном флаге Российской Федерации»¹⁹⁷; Указ от 11 декабря 1993 г. «О Государственном гимне Российской Федерации»¹⁹⁸. Изданные до принятия действующей Конституции РФ, эти акты продолжали действовать и после ее принятия, пока Государственная Дума не приняла предусмотренные ч. 1 ст. 70 Конституции РФ федеральные конституционные законы, которыми установлены Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации и порядок их официального использования.

Хотя такого рода нормативные указы фактически являются актами законодательного значения, они не обладают юридической силой закона и действуют до вступления в силу соответствующего закона. Как и любые другие указы Президента РФ, они согласно ч. 3 ст. 90 Конституции РФ не должны противоречить ей и федеральным законам и, следовательно, являются подзаконными правовыми актами¹⁹⁹.

В этой связи вызывает возражение утверждение Л.А. Окунькова о том, что «было бы ошибкой квалифицировать акты Президента как обычные подзаконные акты. Они обладают явно более высокой юридической силой, чем постановления и распоряжения Правительства, которые издаются на основе и во исполнение федеральных законов и нормативных указов Президента...»²⁰⁰. Разумеется, постановления и распоряжения Правительства обладают менее высокой юридической силой, чем указы Президента. Однако это свидетельствует только о том, что среди подзаконных актов существует своя иерархия, в которой указы Президента стоят выше, чем акты Правительства.

Тот факт, что в соответствии со сложившейся практикой Президент РФ осуществляет своими указами первичное регулирование некоторых общественных отношений, не является случайностью. Он обусловлен тем, что в ряде случаев Государственная Дума в силу разного рода обстоятельств, в основном политических, не в состоянии оперативно решать различные вопросы, требующие этого. Последнее, разумеется, не означает, что Президент РФ может подменить Государственную Думу, издавая свои акты, однако способствовать своевременному

¹⁹⁶ САГТП РФ. 1993. № 49. Ст. 4761; СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1418

¹⁹⁷ САПП РФ. 1993. № 51. Ст. 4928.

¹⁹⁸ САПП РФ. 1993. № 51. Ст. 4929.

¹⁹⁹ См.: *Лушин В.О.* «Указное право» в России. М., 1996. С. 22; *Он же:* Указ – источник права // *Юридический мир.* 1998. Январь. С. 36–38; *Суворов В.Н.* Глава российского государства (правовой статус, положение в системе власти). М., 2000. С. 26–72.

²⁰⁰ *Окуньков Л.А.* Указ. соч. С. 102.

решению наиболее злободневных вопросов в процессе осуществления повседневного верховного государственного руководства страной он не только может, но и обязан. По крайней мере, в этом отношении он не ограничен действующей Конституцией.

При оценке конституционности такого рода актов Президента РФ следует, на наш взгляд, руководствоваться позицией Конституционного Суда РФ, который в постановлении от 30 апреля 1996 г. подчеркнул, что практика издания указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании вопросов, требующих законодательного решения, конституционна, если, во-первых, они не расходятся с Конституцией РФ и федеральными законами, во-вторых, если их действие ограничивается периодом до принятия соответствующих законов²⁰¹.

Тем не менее проблема соотношения закона и указа давно уже обсуждается в отечественной литературе. Называя указами общие правила, установленные в порядке управления, еще Н.М. Коркунов отмечал, что «установление юридических норм по общему принципу есть дело законодательной власти и потому для того, чтобы установить их могла и исполнительная власть своим односторонним актом, необходимо предоставление ей этого права конституцией или законом»²⁰². При этом он подчеркивал, что на чем бы ни основывалось право издания указов – на общем полномочии управления государством или на специальной делегации закона, указ имеет обязательную силу лишь при условии непротиворечия его законам. В силу такого подчинения законам указ не может ни отменить, ни приостановить действие закона (сuspензия), ни освободить кого-либо от подчинения закону (диспенсация). Если в конституции постановлено, что по определенному предмету юридические нормы должны быть установлены законом, указы этих предметов касаться уже не могут²⁰³.

Что касается указов, издаваемых монархическим главой государства, в руках которого сосредоточены законодательная и исполнительная власть, то Н.М. Коркунов отмечал, что их основное отличие от законов состоит в порядке издания. «Отличительным признаком закона служит у нас предварительное обсуждение предполагаемой меры в государственном совете»²⁰⁴. Кроме того, «высочайшие указы как выражение Высочайшей воли не в порядке законодательном, а в порядке управления не могут считаться отменяющими законы, хотя бы и раньше их изданные. Закон должен быть признан сохраняющим обязательную силу и после издания противоречащего ему указа и следовательно устраняющим действие указа и его обязательную силу во всем том, в чем указ может оказаться несогласным с законом»²⁰⁵.

Рассматривая вопрос об указах, устанавливающих обязанности населения, известный русский государствовед Н.И. Лазаревский писал: «Согласно теории разделения властей в ее первоначальной форме, издание каких-либо общих правил, обязательных для населения, составляло исключительное право законодательной власти, и полномочия власти «исполнительной» рисовались действительно в полном соответствии с этимологическим смыслом этого термина. С течением времени та точка зрения была оставлена. Практически повсюду обнаружилась необходимость издания органами управления и такого рода распоряжений, которые в пределах закона разрешали те или иные случаи, законом не предусмотренные, или же устанавливали известные общие правила, обязательные для обывателей. Необходимость этих общих правил, издаваемых администрацией, обыкновенно объясняется тем, что законодательная процедура слишком сложна и слишком медленна для того, чтобы поспевать за быстро меняющимися требованиями практической жизни, и что потому наряду с законами, которые бы устанавливали известные постоянные, основные правила, полезно предоставить и администрации

²⁰¹ См.: Конституционный Суд Российской Федерации: постановления, определения. 1992–1996. М., 1997. С. 639.

²⁰² Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894. С. VI, 23–24.

²⁰³ См. там же. С. 263.

²⁰⁴ Там же. С. 327.

²⁰⁵ Там же.

издавать правила временные, приспособляющиеся к тем или другим изменчивым обстоятельствам. Довод этот сам по себе безусловно правилен, но он не исчерпывает тех оснований, по которым издание правил административными властями помимо законодательных учреждений является безусловной практической необходимостью. Существуют такого рода административные постановления, которые переживают многие и многие законы. В России много изменится законов, прежде чем откажутся от того правила, что при езде по улице надо держаться правой стороны. Между тем правило, какой стороны держаться, есть правило, во всех государствах устанавливаемое в административном, а не в законодательном порядке. Значит, тот или другой вопрос относится к области административной нормировки не в зависимости от того, какая долговечность предполагается у устанавливаемого правила. В действительности необходимость установления административных правил обуславливается прежде всего необходимостью освободить законодательные собрания, многолюдные, сложно и медленнодействующие, от массы мелочной работы, которая, не представляя никакого политического интереса, не может останавливать на себе внимания народного представительства и потому рискует тем, что будет произведена кое-как, и что принятые постановления будут весьма мало удовлетворительными. Кроме того, эта мелочная работа, заполняя время законодательных учреждений, отвлекает их от тех дел, которые составляют их основную задачу. Вместе с тем не следует упускать из виду и того соображения, что мелочные, непринципиальные постановления, будучи включенными в закон, понижают его важность, его авторитет, который вообще всемерно должен быть поддерживаем в умах населения. Наконец, существует целый ряд вопросов, в которых устанавливаемые правила должны сообразоваться с требованиями чисто технического характера, в которых законодательные учреждения по самому существу своему, по самому своему составу компетентными быть не могут. Таковы, например, постановления санитарные, строительные и т. п. Администрация же имеет в своем составе специальные технические установления, при помощи которых легко могут быть выработаны правила действительно целесообразные.

Таким образом, элементарные соображения экономического распределения работы – соображения невозможности возложения на парламенты работы, не представляющей для них ни малейшего политического интереса, или работы, для которой у них нет надлежащей технической подготовки, при том условии, что с подобного рода работою гораздо лучше может справиться администрация, приводят в настоящее время к тому, что за администрацией и прежде всего королем, как за главою ее, признается право издания распоряжений, обязательных для всех граждан. Административные учреждения с этой работой могут прекрасно справиться; и в этом случае, если они будут поставлены законом в известные рамки, если их власти будут поставлены известные пределы, и если вместе с тем для издаваемых ими правил в законе будут установлены известные требования, гарантирующие права и интересы обывателей, предоставление администрации права издания самостоятельных распоряжений, – самостоятельных в том смысле, что они не являются простыми требованиями об исполнении того, что уже предписано законом, – никакой опасности представлять не может.

Практическая целесообразность и юридическая возможность издания в административном порядке тех или иных правил, обязательных для населения, в современной науке и в конституционной практике сомнений не вызывают. Сомнения в этом вопросе возникают по другому поводу: на каком основании король может издавать правила и постановления, обязательные для населения. В эпоху неограниченной монархии короли в силу принадлежащей им власти, конечно, могли издавать любые постановления, и эти постановления были обязательны для населения. Сохранилось ли за королями это право и в конституционное время?»²⁰⁶

²⁰⁶ Лазаревский Н.И., Русское государственное право. 3-е изд. СПб., 1913. Т. 1. С. 338

Интересные соображения высказывал Н.И. Лазаревский и по поводу издания так называемых чрезвычайных постановлений, которые Н.М. Коркунов предлагал назвать «чрезвычайными указами». Рассуждая о праве главы государства на издание таких актов, Н.И. Лазаревский писал: «Существо этого права главы государства сводится к тому, что в чрезвычайных ситуациях, когда имеется настоятельная государственная потребность в издании такого рода меры, которая может быть издана только в законодательном порядке, но которая в этом порядке не может быть издана ввиду того, что палаты не в сборе, глава государства может издать эту меру своею властью. Подобного рода распоряжения монарха не подчиняются тому основному правилу, что они должны быть согласны с законами и ни в чем не должны нарушать их: в этом и заключается смысл этого права монарха, что по нужде он издает постановления, которые могут отступать от действующих законов... В целом ряде государств принцип верховенства закона проведен настолько последовательно, что ни за одним органом государства не признается права на издание постановлений, которые бы нарушили закон или имели силу, равную закону...

Практической необходимости в существовании подобных административных актов с силою закона нет²⁰⁷; и те государства, в которых таких мер не существует, обходятся без них, не чувствуя от того никакого вреда. Это право монарха вызывается не какой-либо реальной потребностью государства, но пережитками представлений самодержавной эпохи, не могущими примириться с тем принципом конституционного права, что во всех случаях, когда требуется издание закона, монарх должен действовать в единении с народным представительством. Эти чрезвычайные постановления вместе с тем задерживают развитие конституционных начал, существенно подрывая политическую силу народного представительства, ибо отнимают у него характер необходимого фактора законодательства»²⁰⁸.

Вопрос о роли и месте указа, о его соотношении с законом и другими актами органов государства относился к числу наиболее сложных при дифференциации источников права и в советский период, после возрождения Конституцией СССР 1936 г. и соответственно конституциями союзных и автономных республик указов в качестве актов Президиумов Верховных Советов.

Уже в первом учебнике по советскому государственному праву указы трактовались как акты высшего управления, детализирующие законы и обеспечивающие распространение законов на все случаи, охватываемые их смыслом и содержанием. «Законодательство не в состоянии предусмотреть детали развития общественных отношений. Законодательство не может дать норм даже в общей форме для всех конкретных случаев. Оно дает общие принципы. Детализация принципиальных положений закона проводится в форме указов. Указ является подзаконным актом высшего управления. Указ облегчает проведение и осуществление законов, их применение к конкретным случаям. Посредством указов обеспечивается применение закона в соответствии с изменяющимися условиями жизни. Закон посредством указов распространяется на все охватываемые смыслом и содержанием закона случаи»²⁰⁹.

Критикуя эту позицию, Г.И. Петров писал: «Характеристика указа в учебнике государственного права объективно ведет к загушеванию различий между законом и указом, к игнорированию подзаконное™ последнего.

Из сессионного порядка работы Верховных Советов вытекает необходимость в органе власти, который в период между сессиями возглавлял бы всю систему центральных государственных органов. Таким органом являются Президиумы Верховных Советов, наши «коллеги-

²⁰⁷ Иной точки зрения придерживался Н.М. Коркунов. См.: *Коркунов Н.М.* Указ. соч. С. 270–288.

²⁰⁸ *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 343–345.

²⁰⁹ Советское государственное право. М., 1938. С. 320.

альные президенты». В этом состоит особая роль и назначение Президиумов Верховных Советов.

По своему содержанию и характеру деятельность Президиумов Верховных Советов связана с необходимостью установления норм права, путем издания указов. Указ является одним из источников социалистического права. Указы не являются законами, актами управления, правосудия или надзора. Они подзаконны, но стоят над актами управления, правосудия и надзора... Среди источников права указы занимают второе после законов место и подчиненное им положение в то же время господствующее над актами государственного управления.

Различие между законами и указами заключается, во-первых, в том, что законы не ограничены в своем содержании, в то время как содержание указов ограничено рамками компетенции Президиумов Верховных Советов, и во-вторых, в том, что по отношению к указам (так же как и к актам управления) законы обладают господствующей юридической силой. Различия между законами и указами однотипны с различиями между законами и актами управления. Некоторые особенности этих различий не устраняют их однотипности, определяемой в конечном счете господствующей силой закона по отношению ко всем актам государственной власти, в том числе к указам и актам управления»²¹⁰.

Г.И. Петров также полагал, что указы «не призваны к детализации принципиальных положений закона, потому что такая детализация означала бы расширение содержания закона, т. е. его изменение, а это составляет прерогативу законодательного органа, каковым Президиум Верховного Совета не является»²¹¹.

Однако большинство исследователей выдвигало на первый план ту сторону нормотворческой деятельности Президиума Верховного Совета, которая связана с изменением и восполнением законодательства. Так, Е.И. Носов указывал: «...Из того, что указ по... Конституции есть форма для волеизъявления Президиума Верховного Совета СССР, проистекает его прямое, непосредственное предназначение прежде всего для обеспечения того, что исходит от Верховного Совета, т. е. закона». По его мнению, указ – «вспомогательное средство», лишь подсобная норма по отношению к закону, не идущая в сравнение с законом, применяемая для изменения и восполнения закона только при исключительных обстоятельствах. Н.И. Носов полагал, что «указ для того и вводился в круг наших источников права, чтобы в случае надобности развивать, изменять и восполнять закон...»²¹².

Рассматривая проблемы, связанные с юридической природой указа и его соотношением с законом, И.Н. Кузнецов исходил из необходимости дифференцированного подхода к анализу указов Президиума, исходя из положения и роли этого органа в советском государственном аппарате. Касаясь характеристики указов, издаваемых Президиумом Верховного Совета СССР в период между сессиями Верховного Совета по отдельным вопросам его компетенции, он полагал, что было бы ошибочно рассматривать все их в качестве актов, детализирующих закон, ибо такой подход правомерен лишь по отношению к определенной части нормативных указов, в которых, как правило, реализуется компетенция самого Президиума. Что же касается ряда других указов Президиума, то они могут в период между сессиями Верховного Совета вносить необходимые частичные изменения и восполнения в действующие законы.

²¹⁰ Петров Г.И. Юридическая природа советского закона // Уч. записки Ленинградского юрид. ин-та. Вып. IV. Л., 1947. С. 100–102.

²¹¹ Петров Г.И. Указ. соч. С. 99.

²¹² Носов Е.И. Юридическая природа указа в Советском государстве // Уч. записки Ленинградского юрид. ин-та. Вып. IV. Л., 1947. С. 105–109.

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.