

И.Т. Беспалый

Государственное право Российской Федерации

Часть 1

Самара
2004

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

И.Т. Беспалый

Государственное право Российской Федерации

Учебное пособие

Часть 1

Издательство «Самарский университет»
2004

И.Т. Беспалый. Государственное право Российской Федерации.
Учебное пособие. Часть 1. Изд-во «Самарский университет». Самара, 2004.
140 С.

© И.Т. Беспалый, 2004
© Издательство «Самарский
университет», 2004

РАЗДЕЛ I

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА И НАУКА

Глава I. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие и предмет государственного права Российской Федерации как отрасли права

Исследование любого общественного явления должно начинаться с выяснения его понятия и его специфики. Не составляет исключения в этом плане и государственное право Российской Федерации.

Однако, прежде всего, следует обратиться к выяснению содержания самого термина – «государственное право». Этот термин имеет многогранное значение и употребляется для обозначения отрасли права, отрасли науки права, учебной дисциплины.

Государственное право **как отрасль права** представляет собой совокупность правовых норм, которые регулируют определенную область общественных отношений. Нормы права, образующие эту отрасль, характеризуются внутренним единством, определенными общими признаками и, вместе с тем, отличаются от норм других отраслей права.

Государственное право **как наука** – это совокупность научных знаний, теорий, обобщающих данную область общественных отношений и представляющих собой самостоятельную отрасль правовой науки Российской Федерации. Это значит, что предметом науки государственного права является не только нормативный материал, но и реальное претворение в жизнь государственно-правовых норм.

Что касается государственного права как учебной дисциплины, то ее можно охарактеризовать как систему знаний о государственном праве как отрасли права и как науки права. Объектом государственного права как учебной дисциплины являются раскрытые наукой и регулируемые отраслью права общественные отношения, а также систематизация имеющихся данных.

И отрасль права, и отрасль науки, и учебная дисциплина государственного права Российской Федерации в качестве своего общего объекта имеют один и тот же круг общественных отношений, благодаря чему носят одно и то же наименование. Вместе с тем, в каждой из указанных трех разновидностей, государственное право имеет свой объект, свою функцию. Поэтому предмет отрасли государственного права составляет регулирование определенного круга общественных отношений, которые отличаются

существенными особенностями, что и предопределяет особое место государственного права в правовой системе российского государства.

Следовательно, для того, чтобы определить понятие государственного права как отрасли права, необходимо, прежде всего, **выявить его предмет**, т.е. ту область общественных отношений, которая регулируется нормами государственного права. Одна отрасль права отличается от другой отрасли именно предметом правового регулирования.

Общественные отношения, регулируемые нормами государственного права, весьма сложны, многочисленны и многообразны по своему конкретному содержанию. Поэтому и в современной науке государственного (конституционного) права общественные отношения, составляющие предмет данной отрасли права, рассматриваются по-разному, что свидетельствует об отсутствии единства в понимании предмета государственного (конституционного) права. В то же время преобладающей является позиция тех авторов, которые утверждают, что предметом государственного (конституционного) права являются отношения, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, духовной и пр., а далее следует утверждение о том, что нормы данной отрасли права регулируют лишь **«определенный слой»** отношений в указанных сферах. К его предмету относятся те отношения, которые можно назвать базовыми, основополагающими в каждой из указанных сфер».¹

Наряду с отмеченной авторской позицией широкого понимания предмета государственного (конституционного) права, имеются авторы, которые понимают предмет данной отрасли права в более компактной формулировке. Так, М.В. Баглай считает, что конституционное право представляет собой совокупность правовых норм, охраняющих основные права и свободы человека и гражданина и учреждающие в этих целях определенную систему государственной власти.²

Своеобразный вариант определения предмета государственного (конституционного) права предложил О.Е. Кутафин. По его мнению, все общественные отношения, составляющие предмет конституционного права, следует подразделить на две группы: 1) общественные отношения, складывающиеся в областях, составляющих основные элементы государства, которыми, как известно, являются народ, территория и власть; 2) общественные отношения, имеющие основополагающее значение для тех

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М. 1998. 6-9. Этой же точки зрения придерживаются Е.М. Ковешников, В.Г. Стрекозов и Ю.Д. Казанчев; в какой-то степени В.В. Лазарев и др.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. М. 2001. С. 3. Близкой к названной является позиция таких авторов, как Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. в книге «Конституционное право». Учебник. М. 2000. С. 17; и др.

сфер, в которых они складываются.³ Сложность подобного определения предмета государственного (конституционного) права вполне справедливо отметила И.А. Конюхова: «При таком подходе нужна интуиция опытного, если не гениального государствоведа, чтобы правильно определить первую группу от второй».⁴

Можно выделить и группу авторов, которые при определении предмета государственного (конституционного) права используют так называемую трехуровневую систему организации общественных отношений, относящихся к данной отрасли права. Так, Ю.А. Дмитриев считает, что «... предмет конституционного права можно определить как совокупность общественных отношений, определяющих:

1. Основы конституционного строя (основы государственного и общественного строя, закрепленные в качестве таковых положениями Конституции РФ, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации и политико-территориальное устройство страны;
2. Отношения, возникающие в процессе реализации многонациональным народом России (населением субъектов Российской Федерации) государственной власти (в формах представительной и непосредственной демократии), а также создания и функционирования образуемых в этих целях выборных органов государственной власти;
3. Основы правового статуса человека и гражданина, а также содержание процесса реализации политических прав и свобод граждан».⁵

На позиции использования трехуровневой системы организации общественных отношений, относящихся к предмету конституционного права, стоит также И.А. Конюхова (Умнова), которая говорит: «... определение предмета конституционного права России в современный период следует проводить с учетом функционального назначения данной отрасли...»⁶ Наряду с общими для всех отраслей права функциями, «... конституционное право осуществляет и такие только ей присущие государственно-правовые функции как **учредительная, государствообразующая, координирующая**».⁷ Названные и подчеркнутые автором точки зрения функции, действительно определяют специфику конституционных норм. Одна-

³ См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 23-26.

⁴ Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Вводный курс лекций. М., 2003. С. 55

⁵ Дмитриев Ю.А. К вопросу об определении предмета конституционного права. – Государство и право. 2003. №7. С. 22

⁶ См.: Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Вводный курс лекций. С. 56

⁷ См. там же. С. 24-25

ко, те государственно-правовые нормы, которые находятся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах, содержащих нормы государственного (конституционного) права, такими свойствами не обладают. Поэтому предложенное функциональное назначение государственного (конституционного) права не может быть признано удачным. Опираясь на свою исходную позицию, И.А. Конюхова говорит: «... современное конституционное право Российской Федерации можно было бы определить как ведущую фундаментальную отрасль публичного права, которая объединяет в единую систему конституционно-правовые нормы, устанавливающие:

- основы общественного строя;
- основы взаимоотношений личности и государства;
- отношения по организации и осуществлению публичной (общественной и государственной) власти».⁸

В «Учебном пособии» нет возможности детально проанализировать имеющиеся в науке авторские позиции относительно самого понятия предмета правового регулирования и его содержания. В наиболее общем виде, научные дискуссии разворачивались и разворачиваются в настоящее время вокруг двух основных проблем:

Во-первых, споры разгорались вокруг того, как подойти к определению самого обобщенного понятия и функционального назначения отрасли государственного права. Такими определениями в науке советского государственного права были: «в советском государственном праве выражаются общественные отношения, связанные с организацией советского государства и его органов власти»; что эти общественные отношения складываются «в связи с осуществлением государственной власти», «возникающие в процессе осуществления государственной власти», «по поводу осуществления государственной власти», «составляющие основы полновластия советского народа» и др.;

во-вторых, из рассмотренных нами позиций ближе других к сущностному ответу на поставленный вопрос о функциональном назначении государственного права подошли авторы учебника «Конституционное право России» Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин. Но их утверждение о том, что нормы данной отрасли права регулируют лишь определенный слой политических, экономических, социальных, духовных и пр. общественных отношений, которые они называют базовыми, основополагающими в каждой из указанных сфер, ответа на поставленный вопрос не дают. А в чем же их функциональное предназначение? И.А. Конюхова также не дает ответа относительно функционального назначения данной отрасли права;

в-третьих, отдельные авторы при определении круга общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования данной от-

⁸ Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Вводный курс лекций. М. 2003. С. 56.

расли вводят в оборот термины, которые в полном объеме в современной науке государственного права не используются. Так, Дмитриев Ю.А. и Коныхова И.А. вводят в оборот термин, который был характерен для науки советского государственного права, а именно «основы общественного строя». А что такое общественный строй? Современная наука государственного права ответ на этот вопрос не дает. В то же время, общественный строй – это сочетание четырех основополагающих подсистем, которыми являются: экономические отношения, социально-классовые отношения, политические (идеологические) и духовные отношения. Что же конкретно в данном случае является предметом государственного права? Ответа на этот вопрос так же нет.

Что касается Ю.А. Дмитриева, то он, к сожалению, не совсем корректно отнесся к содержанию понятия «основы конституционного строя». В представленном им определении основы конституционного строя это «... основы государственного и общественного строя, закрепленные в качестве таковых положениями Конституции РФ, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации». О содержании понятий «конституционный строй» и «основы конституционного строя» мы будем говорить на стр. 53-56 «Учебного пособия». Вместе с тем следует отметить, что основы конституционного строя устанавливаются только Конституцией РФ и никак конституциями и уставами субъектов РФ. Основы конституционного строя едины для всего государства и не могут быть скорректированы кем бы то ни было (ст. 16 и ст. 135 Конституции РФ).

Итак, что же следует понимать под предметом правового регулирования государственного (конституционного) права. Для того, чтобы ответить на поставленные вопросы, необходимо выполнить два условия:

- 1) установить круг и характер тех общественных отношений, которые регулируются нормами государственного (конституционного) права;
- 2) определить отграничительную линию, отделяющую общественные отношения, регулируемые нормами государственного права, от других видов общественных отношений, регулируемых нормами других отраслей права.

Предмет правового регулирования государственного (конституционного) права по сравнению с другими отраслями права отличается существенными отношениями, которые отражают строго определенную сторону социальных связей, складывающихся в государстве и обществе. **Нормы государственного (конституционного) права устанавливают и закрепляют устройство российского государства.**

Устройство государства – это целый комплекс социальных, экономических национальных, идеологических и правовых отношений. Государственное (конституционное) право, разумеется не в состоянии своими нормами регулировать все такого рода отношения, да это и не входит в его

задачу. Поэтому из всего многообразия общественных отношений, складывающихся в государстве и обществе, нормы государственного (конституционного) права определяют для себя те, которые:

во-первых, закрепляют организационно-правовые основы конституционного строя Российской Федерации и на базе их принципов определяют основы правового положения гражданина и человека, федеративное устройство, а также основные принципы построения и взаимодействия властей в государстве. Тем самым основы конституционного строя представляют собой **головной политико-правовой, а это одновременно и головной государственно-правовой институт**, который имеет своей целью: установить содержание концепции, которая формирует единые подходы к пониманию сущности всех определяющих государственно-правовых институтов нашего государства и общества на уровне Федерации, ее субъектов и местного самоуправления;

во-вторых, определяют основы правового положения гражданина и человека в государстве и обществе. Правовое положение гражданина и человека в той или иной степени определяется и нормами других отраслей права. Однако значимыми для государственного (конституционного) права являются отношения, определяющие принадлежность лица к российскому гражданству, принципы, закрепляющие положение гражданина и человека в государстве и обществе, его основные права, свободы и обязанности. Именно эти группы общественных отношений являются исходными для всех остальных областей общественных отношений между личностью и государством. Слово «основы» в данном случае выполняет роль той линии, которая отграничивает общественные отношения государственно-правового характера от общественных отношений в данной сфере, но урегулированных нормами других отраслей права;

в-третьих, характеризуют устройство российского государства с точки зрения его национально-государственной, национально-территориальной и административно-территориальной организации. В данном случае нормы государственного права закрепляют **федеративную организацию** России, т.е. из каких частей состоит Российская Федерация, кто является ее субъектом, особенности правового положения субъектов Федерации и характер их взаимоотношений с Федерацией. Государственно-правовые нормы закрепляют также предметы исключительного ведения собственно Федерации, а также закрепляют основные принципы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами и предоставляет субъектам Федерации право самостоятельно определять предметы исключительного их ведения и административно-территориальное устройство;

в-четвертых, именно нормы государственного (конституционного) права устанавливают систему государственных органов Российской Федерации и ее субъектов и органов местного самоуправления, а также основные принципы их организации и деятельности. Это позволяет и государст-

венным органам субъектов Российской Федерации, и органам муниципальных образований самостоятельно вводить в соответствующие системы органов определенные свойства, связанные с историческими особенностями их развития и национальной самобытности;

в-пятых, государственная власть и самоуправление в Российской Федерации осуществляются народом не только через систему государственных органов и органов местного самоуправления. Государственная власть и самоуправление в Российской Федерации осуществляются также народом **непосредственно**, используя формы прямой демократии, а именно, референдум и свободные выборы. Поэтому общественные отношения, складывающиеся в процессе непосредственного осуществления народом принадлежащей ему власти, регулируются нормами государственного (конституционного) права и потому также являются составляющей частью предмета правового регулирования данной отрасли права.

Таким образом, анализ содержания основных компонентов, составляющих устройство Российской Федерации, подтверждает действительность нашего первоначального утверждения о том, что общественные отношения, регулируемые нормами государственного права, весьма сложны и многообразны. А установив содержание и специфику предмета правового регулирования, можно дать следующее **определение понятия государственного права Российской Федерации как отрасли права:**

Государственное право Российской Федерации – это отрасль права, представляющая совокупность правовых норм, юридически закрепляющих устройство Российской Федерации, т.е. основы его конституционного строя, основы правового положения человека и гражданина, федеративное устройство, систему, принципы организации и деятельности государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления и формы непосредственного народовластия.

Метод правового регулирования. – Предмет правового регулирования – это основной критерий отграничения данной отрасли права от других отраслей. Дополнительным критерием разграничения отраслей права может служить также **метод правового регулирования**, т.е. совокупность приемов и способов правового воздействия на правовые отношения. Однако этот дополнительный критерий применим для разграничения только тех отраслей, которые имеют существенные отличия в методах регулирования соответствующих общественных отношениях. Он, например, помогает отграничить складывающиеся в процессе хозяйственной деятельности гражданско-правовые отношения от административно-правовых.

Что касается метода государственно-правового регулирования, то он представляет собой способ нормативно-организационного воздействия на соответствующие общественные отношения в целях их упорядочения, охраны и развития. Чаще всего государственно-правовое регулирова-

ние осуществляется с помощью метода централизованного, императивного регулирования - метода субординации, - при котором регулирование сверху донизу осуществляется на властно-императивных началах. Реже в государственно-правовом регулировании встречается децентрализованное, диспозитивное регулирование – метода координации, - при котором правовое регулирование определяется также снизу, на его ход и процесс оказывает влияние активность участников общественных отношений, что дает возможность государственным органам или органам местного самоуправления согласовать свои действия.

Каждый из названных методов может быть реализован с помощью таких способов, как позитивное обязывание (предписание), дозволение, запрещение.

Позитивное обязывание (предписание) – это такой способ правового воздействия, при котором в соответствующей правовой норме содержится предписание на совершение определенных обязательных и юридически значимых действий. Так, например, обязанность резидента Российской Федерации при вступлении в должность принести народу присягу – ст. 82 Конституции Российской Федерации; полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации прекращаются со дня вступления в силу федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации - ч. 4 п. 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ред. от 12.04.2002 года.

Дозволение – это способ правового воздействия, который выражается в разрешении совершения определенного действия или бездействия, которые имеют или могут иметь юридические последствия. Так, в соответствии со ст. 17 Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Запрещение (запрет) – это способ правового воздействия, выражающийся в запрете совершения определенных действий. Так, в соответствии со ст. 21 Конституции Российской Федерации никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жесткому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. В соответствии с п. 12 ч. 2 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении» от 30 января 2002 г. запрещается нахождение граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и т.д. (В этой же статье содержится целый ряд иных запретов в период объявленного военного по-

ложения. При этом нарушение этих запретов влечет за собой не только административную, но и уголовную ответственность.)⁹

Однако, главным способом воздействия норм государственного права на общественные отношения – это установление правоспособности, определение правового статуса и порядка реализации прав и обязанностей в ходе конкретных правоотношений. Именно на стадии реализации прав и обязанностей происходит «перевод» предписаний государственно-правовых норм в фактическое, действительное поведение субъектов общественных отношений.

Важным компонентом государственно-правового регулирования являются **акты** применения норм государственного права. Применение права в данном случае конкретизирует властные предписания отдельных норм государственного права. В силу этого властность государственно-правовых норм дополняется властностью их применения государственными органами. Эти акты носят императивный характер. Однако, следует иметь в виду, что реализация норм государственного права выражается не только в актах их применения, но также и в их соблюдении, исполнении, использовании, которые могут не иметь властного характера. Механизм государственно-правового регулирования действует в государстве в совокупности с другими элементами правового регулирования: правосознанием, правовой психологией, правовой культурой.

О названиях – «государственное право» или «конституционное право». – Изучая государственное право в настоящее время, студенты встречаются с различными наименованиями той отрасли права, к изучению которой приступили. Можно ли термины – «государственное право» и «конституционное право» считать синонимами?

Действительно, подходя формально, нетрудно заметить, что круг регулируемых соответствующей отраслью права общественных отношений в странах или в работах ученых, где употребляются тот или другой из указанных терминов, примерно одинаковы. Так, англо-саксонская и романская правовые системы традиционно пользуются термином «конституционное право»; для германской системы характерно употребление термина «государственное право». В России до 1917 г. эта отрасль **традиционно** называлась «государственное право». С таким названием издавались учебники И. Андреевского (1866г.), Н. Коркунова (1877г.), Б. Чичерина

⁹ Предложенная классификация методов государственно-правового регулирования не является единственной. Интересную классификацию предложил В.Е. Чиркин, который выделяет следующие методы: императивные методы, управомочения, субординации, обязывания, запрещения; диспозитивные методы, методы координации, согласования и репрессивные методы. См. В.Е. Чиркин. Конституционное право в Российской Федерации. М. 2001. С. 28-29. Дмитриев Ю.А. и Мухачев И.В. отмечают, что для конституционного права характерно использование метода волевого воздействия в сочетании с элементами договора. См. Дмитриев Ю.А., Мухачев И.В. Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации. М. 1998. С. 49.

(1894г.), Куплеваского Н.О. (1902г.), Лазаревского Н.И. (1910г.); при этом, только первый том своего лекционного курса Н.И. Лазаревский назвал «Конституционное право», а второй том – «Административное право», однако общее название было – «Лекции по русскому государственному праву».¹⁰

Само понятие государственного права **в действующем советском праве** появилось еще до принятия Конституции РСФСР 1918 г. В составе отдела законодательных предположений кодификации Наркомюста было образовано отделение государственного права.¹¹ Но хотя советское государственное право существовало как отрасль действующего права и как наука, соответствующий термин, несмотря на упомянутое отделение Наркомюста, еще не завоевал полного признания ни в практике государственного строительства, ни в науке тех лет. Точный термин, обозначающий эту отрасль советского права, еще не выкристаллизовался. В 1918 г. в Московском университете читался курс лекций «Государственное устройство РСФСР», а в 1919 г. – «Публичное право Советской Республики».¹² Вместе с тем, учебная программа Центральной школы советской и партийной работы, переименованной позднее в Коммунистический университет им. Я.М. Свердлова, прямо предусматривает такую дисциплину, как «Государственное право РСФСР» в связи с общим учением марксизма о праве и государстве. Лекторами по этому курсу были утверждены В.И. Ленин, а также М.Ф. Владимирский, Н.В. Крыленко, Д.И. Курский и др.¹³

В те годы значительно широкое распространение получил термин «основы Советской Конституции». Отдельные авторы понимали под этими «Основами» общетеоретические положения и организацию советского строя в целом. Отсутствие в ряде работ тех лет не только термина, но и самого понятия советского государственного права отчасти, видимо, связано с нежеланием применять старую дореволюционную терминологию. Однако, П.И. Стучка высказывался против переименования **исторически сложившихся** обозначений отраслей права.¹⁴

Были и иные авторские позиции относительно понятия и содержания государственного права. Так, Д.А. Магеровский рассматривал советское

¹⁰ См.: Н.И. Лазаревский. Лекции по русскому государственному праву. Том 1. «Конституционное право», изд. 2-е. СПб., 1910; Т. 2. «Административное право». СПб. 1910.

¹¹ См.: Чистяков О.И. Организация кодификационных работ в первые годы Советской власти (1917-1923 гг.). Советское государство и право. 1956. № 5. С. 11

¹² См.: Галанза П.Н., Кожевников М.В. Краткий очерк истории юридического факультета МГУ (советский период). – Ученые записки МГУ. Вып. 180. Труды Юридического факультета. Кн. 8 1956. С. 41-42.

¹³ См.: П.М. Рабинович. Лекция В.И. Ленина о государстве, прочитанная в Коммунистическом университете им. Я.М. Свердлова (К истории чтения). – Правоведение. 1969. № 5. С. 18-19.

¹⁴ См.: П.И. Стучка. Революционная роль права в государстве. Общее учение о праве и государстве. Госиздат. 1921. С. 111.

государственное право как отрасль, «возвышающуюся» над «правом, регулирующим хозяйственные и трудовые отношения».¹⁵ А.М. Турубинер отождествлял государственное право РСФСР с ее государственным строем.¹⁶ К.А. Архипов и Е.А. Энгель в те же годы говорят о советском конституционном праве.¹⁷ Магазинер Я.М. в 1919 рассматривает Советскую Конституцию в рамках «общего государственного права».¹⁸

Как в начальный период развития, так и в 20-е годы все еще нет единства взглядов на советское государственное право как на **особую, самостоятельную отрасль советского права**, равно как нет единства в применении соответствующего термина. Если учесть это обстоятельство, то можно сказать, что советским государственным правом, всеми его разделами занимались П.И. Стучка, Г.С. Гурвич, Д.А. Магеровский, А.В. Малицкий, А.М. Турубинер, Е.А. Энгель. Учебник Г.С. Гурвича выдержал в 1921-1930 гг. восемь изданий, а учебник П.И. Стучки в 1922-1931 г. – семь изданий.¹⁹

Первая работа по государственному праву Советского союзного государства была подготовлена Д.А. Магеровским.²⁰ Однако книга А.В. Малицкого, вышедшая в 1926 г., является, видимо, первым учебником, в наименовании которого прямо названо именно советское государственное право.²¹

Вместе с тем в нашей государственно-правовой литературе вплоть до второй половины 20-х годов применение находит и понятие советского конституционного права - Е.А. Энгель; И.Д. Ильинский также говорил о конституционном праве, но он чисто механически переносил в советскую науку положения Н.И. Лазаревского о разделении государственного права

¹⁵ См.: Д.Л. Магеровский. Советское право и методы его изучения. – «Советское право». 1922. № 1. С. 33-34.

¹⁶ См.: А.М. Турубинер. Государственный строй РСФСР. Конспект лекций. Юриздат. 1923. Гл. 1. С. 3

¹⁷ См.: К. Архипов. К вопросу о методологии советского конституционного права. – «Вестник советской юстиции». 1922. № 3-4; Энгель. Е.А. Основы советской конституции. – Госиздат. 1923. С. 42-44.

¹⁸ См.: Я.М. Магазинер. Лекции по государственному праву (общее государственное право). Читаны во втором Петроградском университете. 1919 г. С. 135-138.

¹⁹ Учебник Г.С. Гурвича назывался «Основы Советской Конституции», а учебник П.И. Стучки – «Учебник о государстве пролетариата и крестьянства» позже он стал называться «Учение о Советском государстве и его Конституции».

²⁰ См.: Д.А. Магеровский. Союз Советских Социалистических Республик. (Обзор и материалы). С предисловием Д.И. Курского. Юриздат. 1923.

²¹ См.: А. Малицкий. Советское государственное право. (Очерки). Юриздат. НКЮ УССР. 1926.

на конституционное и административное.²² Однако, отдельные коллективные издания назывались «Государственное устройство СССР».²³

Во все последующие годы в Союзе ССР эта отрасль права постоянно называлась – «государственное право» или «советское государственное право», что и получило всеобщее признание. В 30-е годы в основном больше обсуждался вопрос не о «государственном» или «конституционном» праве, а о соотношении государственного права с Конституцией СССР. По этому вопросу существовали тогда две точки зрения. Сторонники господствующей считали, что предметом советского государственного права являются нормы Конституции СССР. Эта точка зрения нашла отражение в учебнике «Советское государственное право» под ред. А.Я. Вышинского, который вышел в свет в 1938 г. Сторонники другой точки зрения, наоборот, полагали, что в советское государственное право не входят все нормы Конституции, что Конституция составляет лишь основу, а не само государственное право. В связи с этим И.П. Трайнин писал: «Мы считаем, что государственное право по содержанию охватывает круг вопросов, относящихся к принципиальным вопросам Конституции, должно быть названо «конституционным правом». Чтобы не получалось представление о том, что снимается вопрос о государственном праве (в его социалистическом понимании), мы считали бы целесообразным называть это право: конституционное (государственное) права».²⁴ Тем самым И.П. Трайнин пытался доказать, что в условиях социалистического общества имеет место полнейшее «тождество государственного и конституционного права».²⁵

Более активно понятие конституционное право стало использоваться с 1959г. Его сторонниками были В.Ф. Коток²⁶, Равин С.М.²⁷, И.Е. Фарбер²⁸. Тем не менее подавляющее большинство государствоведов придерживались понятия – государственное право и все учебники для юридических факультетов институтов и университетов издавались под названием – «Советское государственное право». Исключением из общего правило

²² См.: И. Ильинский. Советы в юридической мысли Запада. //«Власть Советов». 1923. № 10. С. 57-59.

²³ См.: А.Ангаров, П. Галанза, В. Колоколкин, Э Петерсон. Хрестоматия по государственному устройству СССР. Под ред. Е.Б. Пашуканиса. Госиздат. 1928.; Г.Я. Клява. Государственное строительство СССР и РСФСР. Вып. 1. Изд. Мособлисполкома. 1930.

²⁴ И.П. Трайнин. О содержании и системе государственного права. //Советское государство и право. 1939. № 3. С. 44.

²⁵ И.П. Трайнин. Там же. С. 38.

²⁶ В.Ф. Коток. О предмете советского государственного права. //Вопросы советского государственного права. Изд. АН СССР. 1959. С. 51.

²⁷ Равин С.М. Основные особенности советского государственного права. // Правоведение. 1961. № 1. С. 47.

²⁸ Фарбер И.Е. Вопросы теории советского конституционного права. Саратов. 1967. С.8.

стало издание в 1975г. в Ленинградском государственном университете учебника «Советское конституционное право» под ред. С.И. Русиновой и В.А. Рянжина, который, однако, широкой поддержки не получил. Автор этой главы в учебнике В.А. Рянжин писал: Мы считаем термин «советское государственное право» «неприемлемым по следующим причинам:

во-первых, широкие круги населения, незнакомые с проблемой деления права на отрасли, отождествляют «государственное право» со всем внутригосударственным (в отличие от международного) правом. Лишь специалисты знают, что «государственное право» – только одна из отраслей внутригосударственного права;

во-вторых, этот термин имел бы право на существование, если бы данная отрасль права монопольно, исчерпывающе исключительно регулировала бы отношения, связанные с организацией государства. Но это не так. Отношения, связанные с организацией государства, регулируют и такие отрасли права, как административное и судеустройство²⁹.

В 1984 г. на совещании авторского коллектива книги «Общие начала социалистической конституции» объяснение в поддержку термина «конституционное право» было следующим:

«во-первых, термин «конституционное право точнее определяет предмет отрасли, занимающейся регулированием важнейших общественных отношений, тем более что кругу таких отношений особых различий, напоминающих те, которые отделяли «государственное право» от «конституционного права», практически уже нет. Сам термин «конституционное право» воспринят в юриспруденции от своего латинского предшественника, означающего основу, устройство, построение;

во-вторых, общепризнанной тенденцией конституционного развития является расширение пределов конституционного регулирования»³⁰.

Несколько иную позицию занимает В.А. Рыжов, один из авторов учебника «Конституционное (государственное) право зарубежных стран». Цитирую: «... у нас в стране (имеется в виду Союз ССР) полноценного конституционного строя и, следовательно, конституционного права никогда не было». И далее: «Сейчас в восточноевропейских бывших «социалистических» странах, а также в Монголии, как и у нас, начался процесс создания конституционного строя и действительного конституционного права».

Оказывается, что еще не успела проявить себя в действии Конституция Российской Федерации 1993 г., а конституционный строй и конституционное право уже тут как тут (?). В.А. Рыжов прав только в следующем. «Выбор термина обычно диктуется национальной традицией словоупотребления»³¹. Это, по-нашему мнению, действительно так и вряд ли стоит ломать копыя.

²⁹ Советское конституционное право. Изд. Ленинградского университета. Л. 1975. С. 4-5.

³⁰ Общие начала теории социалистической конституции. М. 1986. С. 14-15.

³¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М. 1993. Т.1. С. 3-4.

После краткого рассмотрения точек зрения относительно термина «государственное право», М.В. Баглай делает следующий вывод: «В современных условиях большинство российских исследователей стремятся в замене традиционного названия на «конституционное право». В этом видят своеобразный знак отказа от тоталитарной государственности в пользу конституционализма и демократии»³².

Нет четкого обоснования причин перехода от названия «государственное право» к названию «конституционное право» и у авторов учебника «Конституционное право России» Козловой Е.И. и Кутафина О.Е. (М. 1995, 2003гг.).

Недостаточно убедительным, на наш взгляд, являются и обоснования перехода на новое наименование отрасли, предложенное И.А. Конюховой. По мнению Конюховой И.А., цитирую: «Переломным в утверждении нового наименования основополагающей отрасли публичного права можно считать вторую половину 1990-х годов. Именно в этот период в России происходит переход к повсеместному восприятию нового наименования данной отрасли в качестве конституционного права и преподаванию соответственного одноименного курса. Если на государственное право и делается ссылка, то такое наименование рассматривается как вторичное, производное от конституционного права». И, далее: «Предпосылки массового перехода на наименование отрасли конституционным правом были созданы, как представляется, принятием новой Конституции 1993 года. В ней не упоминаются содержащиеся ранее в основных законах СССР и РСФСР термины «государственный строй» или «государственное устройство». Первая глава Конституции называется теперь «Основы конституционного строя». Думается, что в немалой мере, основываясь на данной конституционной доктрине (какой именно ?? – И.Б.), министр науки и технической политики Российской Федерации **своим приказом** (подчеркнуто мною – И.Б.) в 1993 году **вводит в России** (И.Б.) новую научную специальность, заменяя в ней государственное право на конституционное». И еще: «Небезынтересным является тот факт, что различия между конституционным и государственным правом стираются и в германском праве». И, в качестве вывода: «Таким образом, в современный период развития конституционного (государственного) права большинство российских государствоведов остановились на термине конституционное право, что свидетельствует о трансформации взглядов российской школы государствоведения и более прочном утверждении доктрины конституционализма»³³.

Какой вывод можно сделать из приведенных выше рассуждений? Во-первых, не все авторы без должного внимания отнеслись к вопросам о названии и сущности отрасли права. Название отрасли и ее сущность – по-

³² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. 1998. С. 8-9.

³³ Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Вводный курс лекций. М. 2003. С. 34-35.

нения разные, но, тем не менее, родственные. Из сущности отрасли вытекает и ее название. Сущность любой отрасли определяется тем главным, что характеризуется ее, т.е. предметом правового регулирования, который вовсе не сводится к основному источнику данной отрасли. Тем более что Конституция выступает главным источником всех отраслей права в государстве, а не только государственного (конституционного). К тому же, если взять другие отрасли, такие как административное, финансовое, экологическое, то они называются так не по их основному источнику, а исходя именно из специфики предмета правового регулирования. Кроме того, нормы государственного (конституционного) права содержатся не только и не столько в Конституции, но главным образом во многих федеральных конституционных и федеральных законах, отдельных нормативных указах Президента и Правительства Российской Федерации, многих нормативных правовых актах государственных органов субъектов Федерации и соответствующих органов местного самоуправления, с помощью которых Конституция становится живым организмом. Содержащиеся в Конституции положения должны быть проведены в жизнь, только тогда Конституция станет фактической и только тогда можно будет говорить о конституционном строе, о конституционализме.

Во-вторых, в приведенных авторских позициях, к сожалению, практически отсутствуют научные обоснования, в них больше эмоций, субъективизма и неуважительного отношения к теоретическим разработкам государствоведов прошлых лет.

Именно поэтому мы сохраняем название отрасли как государственное право, а вторичное – конституционное, т.е. за отраслью следует сохранить название – государственное (конституционное) право.

§ 2. Государственно-правовые нормы, их особенности и виды. Государственно-правовые институты

Государственное право, как и иная отрасль права, состоит из норм, что и определяет его нормативный характер. Правовые нормы, составляющие в своей совокупности государственное право, называются **государственно-правовыми нормами**. Государственно-правовая норма, как и правовая норма другой отрасли права, это правило, определяющее поведение участников государственно-правовых отношений. Государственно-правовая норма устанавливается уполномоченным на то государственным органом или органом местного самоуправления, а в установленных законом случаях и референдумом. Исполнение ее обеспечивается авторитетом государства, а при необходимости и принудительной силой. В государственно-правовой норме непосредственно проявляется государственная воля, сформулированная как официальное установление.

По сравнению с нормами других отраслей права, нормы государственного права имеют некоторые особенности. Специфические черты государственно-правовых норм, обусловленные их отраслевой принадлежностью. К числу таких особенностей следует отнести:

1) **Своеобразие вида государственно-правовых норм.** В государственном праве значительно больше, чем в других отраслях, норм общерегулятивного, а не конкретно регулятивного характера. К таким нормам относятся: нормы-определения, с помощью которых вносится ясность в понятие основных государственно-правовых институтов и терминов государственного права – в ст. 94 Конституции дается определение Федерального Собрания как представительного и законодательного органа Российской Федерации; нормы-принципы – значительная часть таких норм содержится в главе I-ой Конституции, которая закрепляет приверженность Российской Федерации идеям народного суверенитета, разделения властей, правового государства и т.д. (ст. ст. 3, 4, 8, 10, 13 и др.); в государственном праве есть нормы – цели, нормы – задачи, нормы – программы. Так, в статье 7 Конституции дано определение России не только как социального государства, но и устанавливается положение о том, что политика Российской Федерации направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Существует особая категория норм-разъяснений о времени применения тех или иных положений. Такие нормы чаще всего встречаются в федеральных законах, когда определяется время вступления федерального закона или отдельных его статей в силу. Можно также выделить нормы, в которых адресат четко определен (Президент Российской Федерации) и нормы, которые не имеют четко выраженного адресата (человек и гражданин). Многие государствоведы, проводящие соответствующую классификацию, выделяют и другие особенности государственно-правовых норм. Однако вряд ли можно согласиться с И.А. Конюховой относительно наличия в государственном (конституционном) праве норм-символов. В качестве примера приводятся федеральные конституционные законы от 25 декабря 2000 года о государственных символах Российской Федерации³⁴. Сразу же возникает вопрос: с каких это пор федеральный конституционный закон является символом? Символ – это знак или опознавательная примета. Герб, действительно, эмблема, с помощью которой придается символическое значение, выражающее исторические, национальные и иные традиции владельца, а государственный герб – это официальная эмблема государства и ее описание устанавливается государственно-правовыми нормами.

³⁴ См. И.А. Конюхова. Конституционное право Российской Федерации. Вводный курс лекций. С. 159-160. И.А. Конюхова к числу особенностей конституционных норм относит также особенности их по источникам, по юридической силе, по степени обязательности, особо выделяет тесную связь с нормами нравственности – Преамбула. С. 178-184.

2) **Государственно-правовым нормам присущ учредительный характер содержащихся в них предписаний.** Именно государственно-правовыми нормами определяется наименование государства, форма его правления, форма государственного устройства. Государственно-правовые нормы первично устанавливают наименование нормативных правовых актов всех других государственных органов, порядок их принятия, их юридические свойства, порядок их опубликования и вступления в силу; определяют компетенцию государственных органов и органов местного самоуправления; права, свободы и обязанности человека и гражданина и др.

3) **Особый механизм реализации государственно-правовых норм** – также одна из особенностей государственно-правовых норм. Многие государственно-правовые нормы в процессе реализации связаны не с возникновением конкретных правоотношений, а с особым видом отношениями общего характера или правового состояния. Например, состояние в гражданстве Российской Федерации, состояние субъекта в составе Российской Федерации, состояние субъекта в составе Российской Федерации, быть студентом высшего учебного заведения и др.

4) **Государственные нормы отличаются от норм других отраслей права своей структурой.** – Обычно правовая норма состоит из трех частей: диспозиции, гипотезы и санкции. Однако, трехчленная структура правовой нормы – это лишь образец. Что касается государственно-правовых норм, то их специфика состоит в том, что они в своем подавляющем большинстве не содержат всех трех указанных элементов. Структура одних государственно-правовых норм может соответствовать традиционной модели, структура других, а таких большинство, может быть представлена в виде различных модификаций.

Во-первых, подавляющее большинство государственно-правовых норм состоят из одной диспозиции. Диспозиция присутствует (обязательно) в каждой правовой норме, поскольку определяет само ее существование. Диспозиция составляет сущность правовой нормы, которые мы называли: нормы-определения, программно-целевые, учредительные, нормы-принципы и др. Так, первая статья Конституции Российской Федерации устанавливает: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления»; статья 80-я – «Президент Российской Федерации является главой государства» и др.

Во-вторых, имеются государственно-правовые нормы, которые состоят из двух элементов – диспозиции и гипотезы. Гипотеза служит целям установления сферы действия диспозиции. Она как бы обслуживает применение диспозиции, определяет условия, границы ее осуществления. Например, в ч. 4 статьи 105 Конституции сказано: «Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, **если** за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты **либо если** в течение че-

тырнадцати дней он не был одобрен Советом Федерации». А вот иная формулировка в п. 6 статьи 125 Конституции: «акты или отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу»³⁵.

В-третьих, многие государствоведы считают, что наиболее характерной особенностью государственно-правовых норм является отсутствие в их структуре санкций. Действительно, подавляющее большинство государственно-правовых норм не имеют санкции. Обычно под санкцией понимают определение юридического последствия, наступающее при нарушении или несоблюдении диспозиции данной правовой нормы. Вопрос о санкции как структурном элементе государственно-правовой нормы неразрывно связано с вопросом о средствах, способах их охраны со стороны государства. В связи с этим следует отметить два основных варианта защиты государственно-правовых норм при их нарушении.

Прежде всего, о государственно-правовой санкции можно говорить только в том случае, **когда соответствующая санкция закреплена в самой государственно-правовой норме**. Такие нормы с соответствующими санкциями содержатся в Конституции Российской Федерации. К ним следует отнести: отрешение от должности Президента Российской Федерации (ст. 93); роспуск Государственной Думы (ст. 109); отставка Правительства Российской Федерации в случае выражения ему недоверия Государственной Думой (ч. I и ст. 117). Конституционные санкции могут состоять в устранении конституционных нарушений: отмена законов (ч. 3 ст. 115), приостановление действий законов (ч. 2 ст. 85), запрещение применения актов при определенных условиях (ч. 3 ст. 15). Соответствующие санкции также содержатся в федеральных конституционных законах, например в ФКЗ о референдуме Российской Федерации, в федеральных законах о выборах государственных органов Российской Федерации (отмена решения о регистрации, признание выборов по одномандатному округу недействительными и др.). В случае установления фактов нарушения Конституции Российской Федерации или федеральных законов государственными органами субъектов Российской Федерации, Президент Российской Федерации на условиях и в порядке, установленных федеральным законом, принимает решение о приостановлении решений исполнительных органов субъектов РФ, досрочном роспуске законодательных (представительных) органов го-

³⁵ В.О. Лучин выделяет простые гипотезы, сложные гипотезы, альтернативные, абсолютно-определенные. См.: В.О. Лучин. Конституционные нормы и правоотношения. Учебное пособие. М. 1997. С. 58-60. Больше всего различных вариантов сложных гипотез содержится в федеральных законах о выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы. См., например, ст.ст. 76 и 77 Федерального закона от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации». Отдельное издание. М. 2003.

сударственной власти субъектов РФ и об отрешении от должности высших должностных лиц субъектов Федерации³⁶.

Из рассмотренного следует, что при нарушении требований Конституции и федеральных законов, в которых содержатся государственно-правовые нормы, всегда наступает государственно-правовая ответственность. Однако, в зависимости от тяжести содеянного при нарушении государственно-правовой нормы и с учетом личности виновника характер содеянного может быть квалифицирован применительно к требованиям административного или уголовного законодательства. Административная ответственность может наступить за нарушение отдельных требований законодательства о выборах и референдума – ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52 (например, за нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности – штраф на граждан в размере до 15 МРОТ, а на должностных лиц – до 30 МРОТ; подкуп избирателей, участников референдума – штраф на граждан в размере до 25 МРОТ, а на юридических лиц – до 500 МРОТ и др.). Более тяжкие нарушения избирательного законодательства расцениваются как уголовное преступление и ответственность наступает по статьям 141–141.1, 142–142.1 УК РФ (например, воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав или права участвовать в референдуме – вплоть до лишения свободы на срок до 5 лет; а фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов – вплоть до лишения свободы на срок до 4 лет).

Итак, что же характерно для государственно-правовых санкций? Во-первых, они применяются в связи с необходимостью обеспечения надлежащего исполнения норм государственного права; во-вторых, государственно-правовые санкции применяются не только тогда, когда о субъекте правоотношения можно сказать, что он преступил федеральный закон, но и в том случае, когда можно сказать, что он «не справился с обязанностями», «не оправдал доверия» (отзыв депутатов представительных органов местного самоуправления); в-третьих, государственно-правовые санкции могут применяться и как санкции, и как не санкции. Так, санкцию в виде отставки Правительства можно рассматривать как возможную меру его ответственности за осуществление полномочий, предоставленных ему Конституцией; в-четвертых, это особая система тех органов, которые вправе решать вопрос о применении государственно-правовых санкций.

Безусловно, санкции не играют ведущей роли в государственном праве и применение принуждения не являются доминирующим способом государственно-правового воздействия на общественные отношения. Реа-

³⁶ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. с последующими изменениями «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». //СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 19. Ст. 1792.

лизация государственно-правовых норм происходит преимущественно через беспрепятственное осуществление субъективных прав, выполнение обязанностей и соблюдение запретов.

Обладая специфическими чертами по сравнению с правовыми нормами **других** отраслей права, государственно-правовые нормы **сами по себе** (внутри отрасли) **очень многообразны** и отличаются друг от друга по многим признакам. В этом плане важное значение имеет вопрос о классификации государственно-правовых норм. Именно систематизация позволяет достаточно полно показать их особенности. В юридической литературе выдвинуто немало классификаций государственно-правовых норм³⁷. В зависимости от целей классификации может быть применено то или иное основание, тот или иной критерий. Мы не **ставим своей целью анализировать** все имеющиеся точки зрения по этому вопросу. Наша цель – учебная и потому мы предлагаем следующую классификацию государственно-правовых норм внутри отрасли государственного права. Итак, государственно-правовые нормы классифицируются:

1) **По содержанию или по закрепляемому и регулируемому ими объекту, т.е. по кругу регулируемых общественных отношений** государственно-правовые нормы подразделяются на нормы, закрепляющие основы конституционного строя, основы правового положения человека и гражданина, федеративное устройство, систему, принципы организации и деятельности государственных органов Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления, а также формы непосредственной демократии. Внутри этих крупных группировок (государственно-правовых институтов) выделяются и другие близкие и взаимосвязанные комплексы норм, регулирующих относительно близкие сферы общественных отношений, например, порядок избрания Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы и порядок формирования Совета Федерации, юридические свойства принимаемых этими органами нормативных правовых актов и др.

2) **Государственно-правовые нормы могут быть разделены по форме их выражения или по источникам, т.е. по характеру и юридической силе актов, в которых они содержатся.** – Этот фактор находится в прямой зависимости от того, в каком правовом акте выражена та или иная норма и места правовых актов данного вида в общей системе нормативно-правовых актов.

Наиболее значимые по форме и уровню правового регулирования нормы содержатся **в Конституции Российской Федерации**. Конституци-

³⁷ Одной из последних, предложенных в печати, является классификация И.А. Конюховой. По – ее мнению, конституционные нормы классифицируются по характеру и степени определенности, по функциональному назначению, по методу правового регулирования, по времени своего действия, по территории действия, по юридической силе, по их содержанию. //См. указ. соч. С. 195-202.

онные нормы отличаются от иных государственно-правовых норм своей особой юридической природой, т.е. они имеют свой только им присущий предмет правового регулирования, которым являются конституционные отношения, как важнейшие государственно-правовые отношения. Особый предмет регулирования определяет и иные особенности конституционных норм: их высшая юридическая сила по сравнению с иными государственно-правовыми нормами и нормами иных отраслей права (ч. 1 ст. 15 Конституции); их наиболее высокая стабильность по сравнению с другими правовыми нормами (ст. ст. 135 и 136 Конституции).

В государственное право, как мы уже говорили, входят все конституционные нормы. Однако государственное право не исчерпывается конституционными нормами. Многие его нормы устанавливаются федеральными законами (федеральным конституционным законом и собственно федеральным законом), содержатся в отдельных нормативных правовых актах Президента и Правительства Российской Федерации, постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации; государственно-правовые нормы содержатся также в конституциях республик и уставах иных субъектов Российской Федерации, представительных органов местного самоуправления, а также в актах, принимаемых на референдумах.

Юридическая сила государственно-правовых норм не всегда зависит от вертикальной иерархии правовых актов, в которых они выражены. Их юридическая сила обуславливается федеративным характером Российского государства, характером взаимоотношений между соответствующими государственными органами, особым правовым положением органов местного самоуправления (ст. 76, ч. 2 ст. 85, 90, ст. 115 Конституции).

3. Государственно-правовые нормы могут подразделяться по территории действия. – Поэтому признаку различают нормы, действующие на всей территории Российской Федерации; на территории субъектов Российской Федерации; на территории, подчиненной соответствующим органам местного самоуправления; а также на территориях, в пределах которых действует режим чрезвычайного или военного положения. Эти нормы регулируют отношения на основе конституционно установленного разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами, а также между субъектами Федерации и органами местного самоуправления. Есть и такие государственно-правовые нормы, которые регулируют сравнительно узкий и специфический круг общественных отношений. К примеру, Регламенты палат Федерального Собрания, представительных органов субъектов Федерации и местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности соответствующих органов по реализации ими своих конституционных полномочий.

4. Государственно-правовые нормы отличаются по действию их во времени. – В этом случае государственно-правовые нормы подразделяются на нормы **постоянные, временные, исключительные.**

Большинство государственно-правовых норма – постоянные, т.е. у них неопределенный срок действия – Конституция Российской Федерации, федеральные законы, конституции субъектов Федерации, уставы других субъектов и др.

Временные нормы содержатся обычно в переходных положениях Конституции Российской Федерации (раздел второй), которые регулируют переход от действовавшего состояния, до вступления в силу нового нормативного акта. Временными также были Указы Президента РФ от 11 декабря 1993 г. об утверждении Положения о Государственном флаге Российской Федерации и от 30 ноября 1993 г. об утверждении Положения о Государственном гербе Российской Федерации. Названные указы действовали до принятия соответствующих федеральных конституционных законов, которыми должна утверждаться новая государственная символика (ст. 70 Конституции). Такие федеральные конституционные законы были приняты 29 декабря 2000 г.

Исключительные нормы устанавливаются, например, на случай чрезвычайного положения при наличии чрезвычайных обстоятельств, а также на случай военного положения. Такими нормами устанавливаются ограничения на действие отдельных постоянных норм, и предусматривается возможность временного правового регулирования отдельных групп общественных отношений.³⁸

5. Государственно-правовые нормы отличаются по характеру регулятивного воздействия или по характеру содержащихся в них предписаний. – Этот признак раскрывает механизм регулирующего воздействия государственно-правовой нормы. Предписания, содержащиеся в государственно-правовой норме, могут носить различный характер, определять в своеобразной форме права и обязанности субъектов государственно-правовых отношений. В общей теории права известно деление правовых норм по этому признаку на три группы: **управомочивающие, обязывающие, запрещающие.**

Управомочивающие нормы закрепляют право субъектов осуществлять предусмотренные в них действия, определяют рамки их полномочий и условия реализации. При общей принципиальной оценке государственно-правовых норм есть все основания основную их массу отнести к управомочивающим. Эти нормы определяют предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. ст. 71-73 Конституции), компетенцию государственных органов (например, ст. 103 определяет компетенцию Государственной Думы, а ст. 114 – компетенцию Правительства). Этими нормами закрепляются также права, свободы человека и гражданина и др. Управо-

³⁸ В Российской Федерации в настоящее время действует ФКЗ «О военном положении» от 30 января 2002 г. и ФКЗ «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. В практике Российской Федерации чрезвычайное положение вводилось Указами Президента Российской Федерации в 1994-1995 гг.

мочивающая норма более лаконична, однако она полностью учитывает широкую степень усмотрения, которая свойственна, например, представительным (законодательным) органам государственной власти при определении направления своей работы.

Обязывающая норма предписывает субъекту право совершать определенные (положительные) действия конкретным способом, соотносить свое поведение, свои действия с установками данных норм, избирать тот вариант поведения, который соответствует ее требованиям. К этой группе относятся нормы, закрепляющие обязанности граждан, а также все нормы, в которых исключается иной вариант поведения, чем тот, который предусмотрен в норме. Например, статья 58 Конституции устанавливает: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам»; в статье 106 Конституции сказано: «Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые государственной Думой законы по вопросам: а) федерального бюджета; б) федеральных налогов и сборов...», а также по другим вопросам, перечисленным в этой статье.

Запрещающие нормы (нормы-запреты), содержат в своих предписаниях требования воздержаться от определенного поведения, запреты на совершение определенных действий, в них предусмотренных. Это оформляется в правовых установлениях такого рода: «запрещается», «не допускается», «не в праве» и т.д. Так, в ч. 1 ст. 74 Конституции установлено: «На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств». В п. 2 ст. 97 Конституции сказано: «Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы».

Определение вида государственно-правовых норм по характеру содержащихся в них предписаний важно при их применении для точного понимания содержащихся в них предписаний, границ и объема прав и обязанностей субъектов регулируемых отношений.

6. Государственно-правовые нормы можно различать по степени определенности содержащихся в них предписаний. – В теории права нормы по этому основанию делятся на три большие группы: **императивные**, т.е. категорические, **диспозитивные** и **рекомендательные**.

Императивными называются такие нормы, которые предусматривают для участников правоотношения только один вариант поведения. Для императивных норм характерна однозначность, исключение многовариантности действий, строгое следование субъекта правоотношения предписываемому. Так, в ч. 1 ст. 16 Конституции сказано: «Положения настоящей главы (речь идет о главе 1-й) составляют основы конституционного строя Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией». Особо выразительны в этом от-

ношении нормы, посвященные исключительным полномочиям (предметам ведения) Российской Федерации – ст. 71, государственных органов Российской Федерации – ст. ст. 102 и 103 Конституции, определяющие полномочия палат Федерального Собрания; ст. 15 Федерального закона от 12 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», установившая предметы исключительного ведения представительных органов местного самоуправления.

Диспозитивными называются нормы, которые дают сторонам правоотношения урегулировать свои взаимоотношения. Если же они этого не сделали, то действует правило, установленное диспозитивной нормой. Эти нормы допускают возможность альтернативы, т.е. различных вариантов поведения в зависимости от конкретных обстоятельств. Так, в ч. 2 статьи 85 Конституции содержится положение о том, что Президент Российской Федерации «в праве приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» при указанных в этой статье обстоятельствах, в частности «в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации»... и др.; в ч. 1 статьи 117 Конституции предусматривается возможность Правительства Российской Федерации подать в отставку.

О рекомендательном характере государственно-правовой нормы можно судить по таким включаемым в нее терминам, как «рекомендовать», «целесообразно», «желательно» и т.п. Такие рекомендации содержатся, например, в Регламенте Самарской Губернской Думы в разделе VI «Этика и ответственность депутата Думы». В ней содержатся рекомендации депутату «воздержаться от действий, заявлений и поступков, компрометирующих его самого, избирателей и Думу», «использовать предоставленную информацию для извлечения личной выгоды» и др. Рекомендуются также в виде меры воздействия, «принести извинения или отказаться от публично сделанного заявления». Целый ряд рекомендаций содержится и в Регламенте Государственной Думы. В федеральном конституционном законе «О военном положении» от 31 января 2002 г. также содержится целый ряд рекомендаций, которые выражены в форме «может быть введено», «могут быть введены» те или иные ограничения на свободное передвижение товаров, иной режим трудовой деятельности и др. (статья 8).

7. По назначению в механизме правового регулирования государственно-правовые нормы можно подразделить на **материальные** и **процессуальные**. Такое подразделение связано с тем, какую служебную роль выполняют соответствующие нормы и на какие стороны деятельности субъекта они воздействуют. Поводом и основанием для деления государственно-правовых норм на материальные и процессуальные является **их цель**.

Материальная группа государственно-правовых норм направлена на то, чтобы закрепить правовой статус участников государственно-правовых отношений, урегулировать содержание правил поведения, т.е. отвечают на вопрос можно или что нужно делать или не делать.

Процессуальные государственно-правовые нормы касаются порядка реализации материальных государственно-правовых норм, включая в себя приемы и способы достижения задач, возложенных на них Конституцией и федеральными законами: организацию работы представительных органов, процедуру принятия федеральных законов и иных нормативных правовых актов; порядок организации и проведения выборов любого уровня. Нормативными актами, которыми регулируется тот или иной процесс в названных случаях являются Регламенты Совета Федерации и Государственной Думы, регламенты представительных органов субъектов Федерации и местного самоуправления; федеральные законодательные акты о выборах и соответствующие законодательные акты субъектов Федерации. Процессуальными по своей природе являются конституционные нормы, устанавливающие процедуру отрешения Президента Российской Федерации от должности (ст. 93 Конституции) и др.

В отличие от гражданского и уголовного права, где материальные и процессуальные нормы объединяются в различные, хотя и тесно связанные отрасли – уголовное и уголовно-процессуальное, гражданское и гражданско-процессуальное, административное и административно- процессуальное право, государственное право представляет собой единство материальных и процессуальных норм. Отдельные конституционные нормы содержат одновременно и материальные, и процессуальные нормы. Так, положения ч.ч. 1, 4 ст. 105 Конституции о том, что федеральные законы принимаются Государственной Думой и одобряются Советом Федерации, являются по своей природе материальными нормами. Вместе с тем в этой же статье имеются процессуальные нормы, а именно, правила о том, что федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и одобряются более половиной от общего числа членов Совета Федерации. Эти конституционные нормы составили основу для регламентов каждой из палат Федерального Собрания. А вот федеральные законы о выборах содержат одновременно и нормы материального и процессуального права. Поэтому в науке и практике все больше утверждается термин – «избирательный процесс», а отдельные субъекты Федерации приняли нормативные акты с названием – «Избирательный кодекс». Преобладание в государственном праве материальных норм не умаляет значимости содержащихся в ней процессуальных норм. Именно посредством последних обеспечивается реализация материальных норм.

8. Классификация государственно-правовых норм содействует правильному их пониманию и практическому применению. Однако этим не завершается характеристика особенностей государственно-правовых норм.

Наряду с указанными особенностями, государственно-правовые нормы группируются и по **правовым институтам**.

Правовой институт – это законодательно обособленный комплекс юридических норм, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения, образующие относительно самостоятельную группу. Правовой институт – это основа отрасли права. Юридические нормы образуют отрасль права не непосредственно, а через правовые институты. При этом юридическое своеобразие той или иной государственно-правовой нормы обнаруживается с учетом особенностей всего комплекса норм соответствующей их группы. Таким образом, если система права складывается из отраслей права, то сами отрасли права состоят из правовых институтов.

Понятие правового института может применяться как к достаточно узкой группе однородных, близких по содержанию правовых норм, так и к более широкой, вплоть до обозначения этим понятием максимально крупных правовых образований.

Между институтами внутри отрасли права могут существовать отдельные субординации, соподчинения. «Дробные» части правового института образуют подразделения, которые называются субинститутами или подинститутами. В тех же случаях, когда наблюдается подобная «многоэтажность», всегда существует завершающее звено – институт, объединяющий группу институтов и подинститутов, который может быть назван **генеральным институтом**. В качестве государственно-правового генерального института рассматриваются нормы, устанавливающие основы конституционного строя, основы правового положения человека и гражданина и другие комплексные нормы, выступающие как главные части системы отрасли государственного права (федеративное устройство, государственные органы Российской Федерации, государственные органы субъектов Федерации и органы местного самоуправления).

В правовом институте объединяются нормы самого разного вида с учетом той классификации, о чем мы говорили ранее. В него могут входить нормы Конституции и нормы текущего законодательства, т.е. нормы, обладающие различной юридической силой. В его составе могут быть нормы, различные по территории и времени действия, по степени определенности правового предписания и по другим признакам. Например, институт основ правового положения человека и гражданина представляет собой весьма обширный генеральный институт. В него включаются ряд субинститутов – институт гражданства, институт основных прав и свобод, институт основных обязанностей, институт правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. В свою очередь, внутри каждого из названных субинститутов имеются более мелкие его звенья – институт приобретения российского гражданства, институт выхода из российского гражданства, институт права граждан на объединение и др.

Из сказанного следует, что в правовой теории и практике не сложилось другого понятия для обозначения более узкого круга взаимосвязанных правовых норм. В этом случае применяется расширительное толкование понятия – субинститут. Полагаем, что эту группу обособленных частей субинститута следовало бы именовать группой частных институтов. В результате, государственно-правовые институты можно было бы классифицировать на генеральные, субинституты и частные государственно-правовые институты.

§ 3. Государственно-правовые отношения, их особенности. Субъекты и объекты государственно-правовых отношений

Государственно-правовые отношения – это общественные отношения, урегулированные нормами государственного права. Именно в результате воздействия государственно-правовых норм на общественные отношения возникают государственно-правовые отношения.

Государственно-правовые отношения по своей сущности ничем не отличаются от правоотношений, урегулированных нормами других отраслей права. Однако по своему конкретному содержанию они имеют определенную специфику, свои определенные особенности.

Во-первых, отличительной особенностью государственно-правовых отношений является то, возникают в особой сфере отношений, составляющих предмет государственного права как отрасли права;

Во-вторых, особенность государственно-правовых отношений и в том, что многие из них имеют общий характер и выражаются в виде правового состояния. Мы уже говорили, что это – состояние в гражданстве Российской Федерации, состояние субъекта в составе Российской Федерации;

В-третьих, специфика государственно-правовых отношений и в том, что значительное их большинство носит характер властеотношений, поскольку хотя бы один из субъектов в конкретном правоотношении обязательно должен быть представителем государства, а главное, потому, что только в этих правоотношениях участвуют органы законодательной (представительной) власти, как в центре, так и на местах во всем объеме их прав и обязанностей.

Вместе с тем, среди государственно-правовых отношений есть не только отношения, основанные на принципе «власть - подчинение», но и на принципе равенства сторон как субъектов правоотношений, например, при заключении договоров между субъектами Российской Федерации;

В-четвертых, особенность государственно-правовых отношений и в том, что им присущ особый состав участников (субъектов), большинство

из которых могут быть участниками только государственно-правовых отношений.

Субъекты государственно-правовых отношений. – При рассмотрении данной проблемы, в государственном праве применяются два понятия – «субъект государственного права» и «субъект государственно-правовых отношений». Субъект права – это возможный участник правоотношений, носитель прав и обязанностей, предусмотренных нормами государственного права. Субъект права может быть, а может и не быть участником конкретного правоотношения. Субъект правоотношения – это реальный носитель прав и обязанностей, реализующий их в конкретном государственно-правовом отношении.

Субъектами государственно-правовых отношений могут быть:

- 1) народ Российской Федерации как общность граждан Российской Федерации; аналогичная общность в пределах территории конкретного субъекта Федерации, а также коренные малочисленные народы России³⁹;
- 2) российское государство в целом как государственная организация всего народа Российской Федерации;
- 3) субъекты Российской Федерации: республики в составе Федерации, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа;
- 4) государственные органы Российской Федерации – Президент, Федеральное Собрание, обе его палаты, Правительство;
- 5) государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;
- 6) постоянные и временные комитеты и комиссии представительных органов в центре и на местах;
- 7) депутаты представительных органов индивидуально, в составе депутатских групп и парламентских фракций, а также в составе других депутатских формирований;
- 8) общественные объединения: политические партии, общественные организации, массовые общественные движения, зарегистрированные в установленном законом порядке;
- 9) собрания граждан по месту жительства и по месту работы;
- 10) собрание военнослужащих по воинским частям;
- 11) избирательные комиссии – Центральная, субъектов Федерации, территориальные, окружные, участковые; соответствующие комиссии по проведению референдумов;
- 12) граждане Российской Федерации и вынужденные переселенцы;
- 13) иностранные граждане, лица без гражданства и беженцы.

³⁹ Статус малочисленных коренных народов России определен Федеральным законом от 16 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». – См.: «Российская газета». 12 мая 1999г.

Государственно-правовые нормы содержат также характеристику прав и обязанностей каждого из субъектов, устанавливают для каждого из них специфическую, только ему присущую право- и дееспособность, т.е. способность обладать правами и обязанностями в соответствии с нормами государственного права (правоспособность), и способность самостоятельно, своими личными, осознанными действиями осуществлять принадлежащие им права и обязанности (дееспособность). Особенность субъектов государственно-правовых отношений в том, что они обладают различными, для каждого из них, правами и обязанностями, т.е. различной государственно-правовой право- и дееспособностью.

Так, ни один субъект государственно-правовых отношений не обладает такой правоспособностью, какую имеет народ Российской Федерации. В статье 3 Конституции Российской Федерации сказано: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через свои органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Каждый из субъектов, имеющих статус юридического лица, обладают соответствующей компетенцией, в которой определены их права и обязанности.

Что касается граждан (физических лиц), то их правоспособность наступает с момента рождения, так как именно с этого момента они становятся гражданами Российской Федерации и на них распространяется действие российского законодательства. Что же касается их дееспособности, то она наступает с достижением гражданином определенного возраста, дающего ему возможность реализовать то или иное право, установленное нормами государственного права. Главное состоит в том, чтобы то или иное право гражданин реализовал непосредственно, своими действиями: 6-7 лет – право на образование, 9 лет – право на объединение в детские общественные организации, 14 лет – право на объединение в молодежные общественные организации, 18 лет – право избирать (активное избирательное право), 21 год – право быть избранным в представительные органы (пассивное избирательное право), 30 лет – право быть высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, 35 лет – быть избранным Президентом Российской Федерации, 40 лет – быть членом Конституционного Суда Российской Федерации и т.

Возникновение, изменение и прекращение государственно-правовых отношений. – Возникновение, изменение и прекращение государственно-правовых отношений, как и всяких иных правоотношений, связано с обстоятельствами, предусмотренными нормами права. Эти обстоятельства называются **юридическими фактами**. Они отличаются от общественных отношений тем, что влекут за собой определенные правовые последствия.

По своему характеру юридические факты делятся на **юридические действия и юридические события**.

Юридические действия – это обстоятельства, связанные с деятельностью человека, проявлением его воли. Юридические действия можно подразделить, во-первых, на правомерные и противоправные (когда они запрещены законом) и, во-вторых, на юридические акты и юридические поступки. Примером правомерных юридических действий является издание законов и иных актов на то уполномоченными, а неправомерные – попытка издания тех же актов органами, на то уполномоченными. Юридические последствия в государственном праве могут быть порождены любым правомерным актом государственных органов, в котором содержатся государственно-правовые нормы. Кроме того, они могут быть порождены правомерными юридическими поступками, такими как выдвижение кандидата в депутаты.

Юридические события – это обстоятельства, не зависящие от воли людей. К числу юридических событий в государственном праве следует отнести, например, рождение человека, его болезнь, достижение установленного законом возраста, смерть человека.

Для возникновения, изменения или прекращения государственно-правовых отношений имеют значение и юридические действия, и юридические события. Однако большую роль в данном случае играют юридические действия. Из этого следует, что под влиянием юридических фактов как бы приходят в движение государственно-правовые нормы, возникают, изменяются и прекращаются государственно-правовые отношения.

Объекты государственно-правовых отношений. – Под объектом государственно-правовых отношений следует понимать то, на что направлено конкретное право и соответствующая ему обязанность с целью удовлетворения притязаний управомоченного лица. Объекты государственно-правовых отношений делятся на **действия, материальные (имущественные) блага и нематериальные (неимущественные) блага**.

Действия – как объект государственно-правовых отношений, имеют в государственном праве профилирующее значение, так как именно через действия реализуется народовластие в самых различных формах, осуществляется законодательная, исполнительная и судебная власть, реализуются права и свободы человека и гражданина и т.д.

Материальные (имущественные) блага как объект государственно-правовых отношений выступают значительно реже, чем действия. Однако при возникновении ряда государственно-правовых отношений, связанных с закреплением экономической системы, форм собственности и т.п. объектом правоотношений являются вещи, т.е. общественные и личные блага. Так, в ч. 1 ст. 39 Конституции установлено: «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности,

потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом».

Нематериальные (неимущественные блага) как объект государственно-правовых отношений проявляются всякий раз, когда нормы государственного права устанавливают возможность использования субъектами правоотношений таких благ, как свобода слова, неприкосновенность личности, охрана здоровья и др. Может быть и такой вариант. Статья 104 Конституции закрепляет перечень субъектов права законодательной инициативы: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. При реализации каждым из указанных субъектов своего права на законодательную инициативу объектом правоотношения будет сама законодательная инициатива, которую условно можно назвать неимущественным благом.

§ 4. Источники государственного права Российской Федерации

Государственное право основано на **материальных и юридических источниках**.

Материальные источники – это фактически условия жизни общества, свойственные ему политические, экономические, социальные и другие отношения. Они определяют сущность и содержание права, в том числе и государственного.

Юридические источники – это те формы, в которых выражены государственно-правовые нормы. Поэтому юридическим источником государственного права являются **такие правовые акты, которые содержат нормы государственного права**.

Государственно-правовые акты издаются различными органами: прежде всего главным образом это представительные (законодательные) органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, представительные органы местного самоуправления. В меньшей степени они могут издаваться Президентом Российской Федерации и отдельными федеральными органами исполнительной власти.

Государственно-правовые акты получают также разное наименование и обладают различной юридической силой, действуют на всей территории государства или на территории его субъекта, местного самоуправления.

Особое место среди источников государственного права принадлежит **Конституции Российской Федерации**, которая является Основным законом государства и одновременно основным источником государствен-

ного права, обладает высшей юридической силой и является актом прямого действия.⁴⁰

К числу источников государственного права, в которых устанавливаются государственно-правовые нормы общедоверального значения, относятся **федеральные законы Российской Федерации**. Федеральный закон является наиболее распространенной формой источника государственного права. Конституция Российской Федерации 1993 г. предусматривает принятие **федеральных конституционных законов и федеральных законов**.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам ведения Российской Федерации, отличаются от обычных федеральных законов особым порядком принятия, невозможностью использования по отношению к ним вето Президента; его особая юридическая сила в том, что федеральный закон не может противоречить федеральному конституционному закону (ч. 3 ст. 16 Конституции).⁴¹

Федеральный закон, как мы уже говорили, самый распространенный источник государственного права. Однако, в отличие от федеральных конституционных законов, которые относятся к числу основных источников государственного права, федеральные законы будут источниками государственного права только в том случае, **когда они содержат нормы государственного права**. К числу таких законов относятся : Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», «О политических партиях», все федеральные законы о выборах и др.

В качестве источников государственного права выступают отдельные **нормативные указы Президента Российской Федерации**. Их особая юридическая природа в том, что они, обладая высшей юридической силой вслед за федеральными законами, не должны противоречить федеральным законам. Указы, чтобы быть источником государственного права, также должны содержать нормы государственного права. Например, указы Пре-

⁴⁰ Отдельные особенности Конституции Российской Федерации как основного источника государственного права рассмотрены на стр. 16 настоящего учебного пособия. Подробно вопросы о Конституции будут рассмотрены во втором разделе учебного пособия.

⁴¹ В настоящее время в Российской Федерации приняты следующие федеральные конституционные законы: «О Конституционном Суде Российской Федерации» (1994 г.); «О референдуме Российской Федерации» (1995 г.); «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (1997 г.); «О Правительстве Российской Федерации» (1997 г.); «О государственном гербе Российской Федерации», «О государственном флаге Российской Федерации», «О государственном гимне Российской Федерации» (все от 29 декабря 2000 г.); «О чрезвычайном положении» (2001 г.); «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (2001 г.); «О военном положении» (2002 г.); «О судебной системе Российской Федерации» (1997 г.); «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (1995 г.). Еще должен быть принят федеральный конституционный закон о Конституционном собрании (ч. 3 ст. 135 Конституции).

зидента о назначении референдума; об утверждении структуры федеральных органов исполнительной власти. Указами Президента Российской Федерации были утверждены Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства российской Федерации (14 ноября 2002 г.), Положения о порядке предоставления Российской Федерации политического убежища (21 июля 1997 г.) и др.

Источниками государственного права могут быть также **отдельные акты, принимаемые палатами Федерального Собрания**. Это, прежде всего, Регламент Государственной Думы (22 января 1998 г.), Регламент Совета Федерации (30 января 2002 г.).

К числу источников государственного права в настоящее время относятся акты, **принимаемые Конституционным Судом Российской Федерации** по вопросам, определенным в статье 125 Конституции Российской Федерации. Содержащиеся в них положения имеют нормативно-доктринальный характер и являются обязательными для тех органов, которым они адресованы. Это может повлечь за собой пересмотр или отмену неконституционных актов. Значительная роль принадлежит Конституционному Суду в осуществлении нормативно-доктринального толкования Конституции Российской Федерации, в нормативной интерпретации многих конституционных норм при рассмотрении дел о соответствии Конституции РФ других видов нормативных правовых актов.

Еще одним видом источников государственного права федерального уровня являются отдельные постановления Правительства Российской Федерации и некоторых федеральных органов исполнительной власти. К их числу следует отнести: постановления Правительства РФ от 1 ноября 2002 г., которым было утверждено Положение о выдаче иностранным гражданам разрешения на временное проживание; постановление также от 1 ноября 2002 г., которым утверждалось Положение о выдаче иностранным гражданам вида на жительство. К числу таких источников следует отнести Положение о миграционной карте, утвержденное совместным приказом МВД РФ, МИД РФ, ГТК РФ, ВПС РФ, МПС РФ от 11 ноября 2002 г.

Итак, названные нормативные акты относятся к той группе источников государственного права, которые содержатся в нормативных правовых актах государственных органов Российской Федерации.

Следующую группу источников государственного права составляют нормативные правовые акты, принимаемые **представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации**. К ним относятся конституции республик в составе Российской Федерации, уставы других ее субъектов; законы, принимаемые этими органами по вопросам государственно-правового значения – о выборах высших должностных лиц и представительных органов, о статусе депутатов представительных органов, о структуре исполнительных органов соответствующего субъекта. Это также и регламенты представитель-

ных органов субъектов и положения о комитетах и комиссиях этих органов.

Что касается **органов местного самоуправления**, то нормативные правовые акты государственно-правового характера принимают, как правило, представительные органы. Это и регламенты их работы, это и положения об их рабочих органах. Это, конечно, уставы соответствующих муниципальных образований.

Особое место среди источников государственного права принадлежит **актам референдумов**. В соответствии со статьей 3 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»: «На референдум Российской Федерации в обязательном порядке выносятся вопросы о принятии Конституции Российской Федерации, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации». Референдумы могут проводиться и по другим вопросам государственно-правового значения, как на уровне Федерации, так и в пределах субъекта Федерации или соответствующего муниципального образования.

К числу особых видов источников государственного права следует отнести Декларации, которые можно отнести к актам, имеющим учредительный характер. В таких документах формулируются, как правило, отдельные принципы конституционного строя, имеющие существенное значение для дальнейшего развития государственно-правовых институтов. Первыми такими документами были – Декларация прав народов России, принятая 15 ноября 1917 г., Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским Съездом 25 января 1918 г., составившая затем первый раздел Конституции РСФСР 1918 г. 22 ноября 1991 г. была принята Декларация прав и свобод человека и гражданина, основные положения которой были включены в главу II Конституции Российской Федерации 1978 г. Это и Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г.; Декларация о языках народов России от 25 октября 1991 г.

Особую группу источников государственного права составляют **договоры**. Исторически первым является Договор об образовании Союза ССР от 30 декабря 1922 г. Это был учредительный и государствообразующий Договор, заключенный РСФСР, Украинской ССР, белорусской ССР и ЗСФСР об объединении в единое союзное государство – Союз ССР. Для современной России характерным является Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации от 31 марта 1992 г. (термином Федеративный договор охватываются три самостоятельных договора), который является действующим и в настоящее время при соблюдении требований, содержащихся в ч. 4 п. 1

раздела второго Конституции Российской Федерации.⁴² Практике Российской Федерации также известны и **внутрифедеративные договоры**. Такие договоры заключались между Российской Федерацией и ее отдельными субъектами, в которых разграничение полномочий определялось с учетом особенностей соответствующего субъекта. Первым был Договор заключен с Татарстаном 15 февраля 1994 г. В итоге было подписано 46 таких договоров. В настоящее время практика заключения таких договоров прекращена, а многие из них уже денонсированы.

В соответствии со статьей 15 Конституции, источником государственного права могут быть общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в том случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом. В настоящее время такими международно-правовыми актами являются: Всеобщая Декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 г. Организацией объединенных наций; Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. и некоторые другие. Главное в данном случае в том, что международно-правовые акты могут быть источниками государственного права Российской Федерации только в том случае, если они ратифицированы компетентными государственными органами Российской Федерации. Вместе с тем, Российская Федерация не может заключать международные договоры в случаях, предусмотренных статьей 79 Конституции.

§ 5. Система государственного права Российской Федерации

Система государственного права как отрасли права представляет собой научно обоснованное объединение государственно-правовых норм в группы в определенной последовательности в зависимости от характера регулируемых ими общественных отношений и значения самих государственно-правовых норм.

Место, занимаемой той или иной группой однородных правовых норм в системе отрасли государственного права Российской Федерации зависит, во-первых, от удельного места правовых норм, охватываемых данной группой, и их значение; во-вторых, от принципов, на основе которых строится данная отрасль. В зависимости от предмета правового регулирования тот или иной принцип права приобретает решающее значение и,

⁴² Федеративный договор составляют : Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между Федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ; органами власти краев, областей, городов Москвы и С.-Петербурга; и органами власти автономной области и автономных округов РФ – См.: Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России. М., 1992. Приложение. С. 79-109.

следовательно, специфическое значение для определенной отрасли права; в-третьих, от тех целей, которые ставит законодатель перед отраслью права в каждый конкретный период развития государства.

Государственное право, являясь частью единой правовой системы государства, в свою очередь само является сложной системой. Система государственного права выражается в ее внутреннем строении, обусловленном теми связями, которые существуют между нормами и отражают основные линии взаимодействия государственно-правовых норм, их связи. Элементами отрасли являются наиболее крупные правовые образования, т.е. это определенная совокупность правовых норм, которые не только обладают внутренним единством, но и отличаются от других совокупностей норм государственного права.

В системе действующего государственного права Российской Федерации принято выделять следующие институты, которые и составляют основные элементы отрасли и объединяют нормы, закрепляющие:

1. основы конституционного строя;
2. основы правового положения человека и гражданина;
3. федеративное устройство;
4. систему государственных органов Российской Федерации;
5. основы организации местного самоуправления.

Такое строение государственного права соответствует внутренней системности той сферы общественных отношений, которые составляют его предмет.

Характеристика системы отрасли государственного права предполагает не только выявление составных частей отрасли, ее главных элементов, но и обоснования их соотношения, места каждого из них в системе отрасли. Это соотношение заключается в том, что между государственно-правовыми институтами существует правовая форма взаимодействия, в силу чего нормы одного института создают необходимые предпосылки для действия норм другого института. Иначе говоря, от чего зависит то место, которое определено для того или иного правового института внутри данной отрасли? Почему на первое место поставлен институт основ конституционного строя? Первое место этого института определяется тем, что его нормы содержат исходные начала, в которых определяется направленность правового регулирования, осуществляемого нормами других правовых институтов, их последовательной ролью в определении устройства российского государства.

На следующем месте после закрепления основ конституционного строя стоит институт, определяющий основы правового положения человека и гражданина, его права, свободы и обязанности. Место этого института обусловлено тем, что человек, его права и свободы признаются в Российской Федерации высшей ценностью.

Правовой институт, нормы которого закрепляют федеративное устройство, определяют существующие в России национально- государственные и государственно-территориальные образования, в соответствии с которыми строится в последующем система государственных органов.

А как соотносится система государственного права с системой Конституции? В наиболее общем виде можно сказать, что они связаны между собой, но полностью не совпадают. Система отрасли предопределяется объективными факторами – устройством государства. Система Конституции – категории субъективная, поскольку систематизацию конституционных норм осуществляет законодатель. Кроме того, система отрасли охватывает всю совокупность государственно-правовых норм, а система Конституции – лишь часть этих норм, устанавливаемых в основном источнике отрасли права.

Система отрасли права, как и система Конституции не есть нечто застывшее, раз навсегда данное. Они постоянно развиваются, отражая свойственные каждому данному этапу развития государства и общества уровень правового воздействия на общественные отношения, своеобразие этих отношений.

§ 6. Место государственного права Российской Федерации в системе права Российской Федерации

В системе права Российской Федерации государственному праву принадлежит **ведущая роль**.

Во-первых, это находит свое проявление в том, что государственное право регулирует отношения, которые связаны с устройством самого государства, его внутренней организацией и поэтому, как правило, складываются в процессе осуществления народом принадлежащей ему государственной власти, а властеотношения в любом государстве всегда являются определяющими;

Во-вторых, место государственного права в системе права Российской Федерации определяется и тем, что оно содержит нормы, которые являются **основополагающими** и для других отраслей права. По существу, ни одна отрасль права не обходится без конституционных принципов и других норм государственного права.

Взаимодействуя с **административным правом**, нормы государственного права закрепляют систему, основные принципы организации и деятельности органом исполнительной власти в центре и на местах. Что же касается собственно норм административного права, то ими уже регулируются наиболее значимые организационно-правовые стороны деятельности органов исполнительной власти.

С гражданским правом взаимодействие обусловлено тем, что нормы государственного права закрепляют единство экономического пространства; признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности; свобода экономической деятельности (ст. ст. 8 и 9 Конституции). Дальнейшее регулирование соответствующих общественных отношений осуществляется уже нормами гражданского права.

Обращаясь к тем или иным конституционным принципам, нетрудно установить связь норм государственного права, их определяющее значение для трудового права – ст. ст. 37, 39 и др.; уголовного права – ст. ст. 21-24, уголовно-процессуального права – ст. ст. 46-54. Нормы государственного права определяют круг возможных ограничений прав граждан в условиях чрезвычайного положения – ст. 59.

Следовательно, свои исходные начала все другие отрасли права Российской Федерации так или иначе берут в государственном праве, в чем и проявляется их двухсторонняя связь.

Глава II. НАУКА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие, предмет, источники и система науки государственного права Российской Федерации

В отличие от отрасли права, которая представляет собой совокупность юридических норм, закрепляющих и регулирующих определенную область общественных отношений, **государственное право Российской Федерации как наука** представляет собой совокупность знаний, теоретических положений о данной отрасли права. То есть, **наука изучает** действующее государственное право в его возникновении и развитии.

Вся система юридических (правоведение) имеет общий объект изучения – государство и право. Вместе с тем у каждой юридической науки есть свой самостоятельный участок в этом едином объекте – особый предмет, который данная наука теоретически осваивает и от которого во многом зависят его особенности и черты. Поэтому, если кратко определить предмет науки государственного права, то можно сказать, что она **изучает устройство Российской Федерации**.

Наука государственного права изучает, прежде всего, **нормы** государственного права. К их числу относятся нормы, которые закрепляют основы конституционного строя Российской Федерации, основы правового положения человека и гражданина, федеративное устройство, а также систему, принципы организации и деятельности государственных органов Российской Федерации, ее субъектов, а также особенности системы, прин-

ципы организации и деятельности местного самоуправления, формы непосредственной демократии. Из сказанного следует, что наука государственного права нацелена на то, чтобы раскрыть содержание государственного права, его внутренние закономерности развития и совершенствования.

Однако наука государственного права **не ограничивается** лишь изучением правовых норм. В науке подвергаются глубокому исследованию и те **общественные отношения**. Которые складываются в процессе реализации государственно-правовых норм.

Исследование государственно-правовых отношений означает, что наука государственного права, не ограничиваясь анализом особенностей государственно-правовых отношений в общем виде, **изучает и обобщает** практику их применения, действенность в процессе реализации.

Таким образом, **предметом науки** государственного права являются государственно-правовые нормы и государственно-правовые отношения, т.е. государственное право как отрасль права и является предметом государственного права как науки.

Вместе с тем, наука государственного права **изучает не только действующее государственное право, но и историю его развития**, что дает ей возможность понять тенденцию развития государственно-правовых институтов, выявить присущую им преемственность, показать дальнейшее развитие и совершенствование отдельных государственно-правовых институтов в новых условиях развития государства и общества.

Как составная часть юридической науки и в силу специфики своего предмета наука государственного права относится к общественным наукам.

Итак, государственное право – это отраслевая юридическая наука, имеющая своим предметом изучение государственно-правовых норм, закрепляющих устройство Российской Федерации и регулируемые этими нормами общественные отношения, а также относящиеся к ним соответствующие правовые взгляды.

Система науки государственного права. – Система науки государственного права определяется, прежде всего, системой государственного права как отрасли права. Система науки отражает объективно существующую сущность и структурность предмета своего исследования. Система государственного права как отрасли права выражается во взаимосвязи и согласованности всех государственно-правовых норм, сгруппированных по соответствующим государственно-правовым институтам. Система науки государственного права исходит из системы действующего государственного права, но вместе с тем и отличается от нее. Наука не исчерпывается нормами государственного права и регулируемыми ими общественными отношениями. Поэтому наука государственного права изучает общетеоретические положения о понятии, предмете государственного права, его системе, источниках, методологии. Она изучает также историю возникновения и развития государственно-правовых норм и институтов, что дает воз-

возможность оценивать ныне действующие государственно-правовые нормы с прежними, уяснить, почему те или иные нормы отменены или изменены, почему возникла необходимость в издании новых правовых норм.

Система науки государственного права **шире** системы отрасли и за счет того, что значительное внимание уделяет анализу возникновения, развития конституционного законодательства в Союзе ССР и в Российской Федерации и во время ее пребывания в составе Союза ССР; сущность, особенностям и назначению тех или иных принимавшихся Конституций.

Кроме того, система науки государственного права может отступать от системы действующего права, руководствуясь интересами наиболее целесообразной последовательности и полноты исследования действующего права. Это, в частности, позволяет проводить сравнительное исследование основных институтов государственного права России и государственного права зарубежных государств по единой системе, несмотря на особенности системы действующего государственного права отдельных стран.

Все это позволяет представить систему науки государственного права Российской Федерации следующим образом:

1. общие вопросы науки – ее предмет, понятие, источники, методология, государственно-правовые нормы, государственно-правовые отношения, взаимодействие с другими отраслями права;
2. учение о Конституции – ее понятие, сущность, функции, юридические свойства, виды и др.;
3. основы конституционного права;
4. основы правового положения человека и гражданина;
5. федеративное устройство;
6. государственные органы Российской Федерации;
7. государственные органы субъектов Федерации;
8. местное самоуправление.

Следует также иметь в виду, что конкретный перечень проблем того или иного раздела науки также не является раз и навсегда данным. С развитием государства, общества, изменением общественно-социальных условий возникают новые концепции, требующие своего теоретического обоснования, утрачивают актуальность другие. Все это также может оказывать соответствующее влияние на определение системы государственного права как науки права.

§ 2. Источники и методология науки государственного права

Формулируя теоретические выводы, наука государственного права опирается на широкую систему источников. Под источниками науки принято понимать те документы, материалы, нормативные акты, научные тру-

ды, на основе которых осуществляется научное исследование. Необходимо различать следующие источники государственного права: нормативные, специальные научные и специальные практические.

Нормативные источники – это правовые акты государственных органов Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления, в которых содержатся нормы государственного права. Наука выявляет и теоретически обосновывает заложенные в них концепции, основные понятия, используемые в государственно-правовых нормах, раскрывает существующие между ними связи.

Специальные научные источники науки государственного права – это труды государствоведов, в которых содержатся выдвигаемые им концепции и взгляды по конкретным вопросам, проблемам. Концепции, содержащиеся в них, соответствующие выводы очень разнообразны, часто противоречивы, имеют неодинаковую методологическую основу обобщения процессов общественного развития. Их критическое осмысление составляет важный этап в процессе научного познания, является необходимой предпосылкой обогащения науки, совершенствования законодательства и организации работы государственных органов и органов местного самоуправления.

Наука государственного права опирается и **на практику** государственно-правового строительства. Наука не могла бы в полной мере выполнять свои задачи, если бы не имела источником научного познания те процессы, которые происходят в жизни на основе действия государственно-правовых норм и институтов.

Методология науки государственного права. – Всякая наука в своих исследованиях пользуется определенными принципами и методами познания, совокупность которых составляют методологию. Поэтому, **под методом науки** понимается совокупность принципов, подходов, правил, приемов научной деятельности, направленных на получение истинных, доказательно обоснованных научных знаний. Успешное решение государственным правом стоящих перед ним задач находится в прямой зависимости от состояния методологии.

Существуют всеобщие и частнонаучные методы познания.

К всеобщим методам относятся методы диалектической и формальной логики. В своих исследованиях наука государственного права руководствуется принципами материалистической диалектической логики, отражающей объективно действующие всеобщие законы развития общества. Она использует такие категории диалектики как форма и содержание, причина и следствие, сущность и явление и др. **Объективность** науки предполагает беспристрастность в установлении свойств и качеств изучаемых явлений вне зависимости от времени их изначального проявления.

Частные категории науки, законы науки, научные факты, используемые наукой государственного права. – Любая наука складывается из совокупности законов науки, категорий и научных фактов.

Наука государственного права Российской Федерации имеет в своем составе частные теории, такие как теория народовластия, теория федерализма, теория автономии, теория избирательного права и избирательных систем и др. Каждая из частных теорий отражает какую-то одну сторону существования и функционирования устройства государства, а в совокупности они дают полное и всестороннее знание об этих явлениях.

Категории науки – это наиболее общие и абстрактные для данной науки понятия. Они выступают в качестве логической формы фиксации и концентрации знаний, ибо, отражая только наиболее существенные свойства и отношения изучаемых явлений, **заменяют** целую совокупность различного рода эмпирических и даже теоретических суждений, в которых может быть раскрыто их содержание. Например, если бы мы в научных работах вместо категории «федерация» использовали бы каждый раз описание этого явления, то знания представились бы в виде весьма многочисленных и расплывчатых эмпирических суждениях, были бы неудобны для усвоения и дальнейших научных исследований. К основным категориям государственного права следует отнести – гражданство, основные права, основные обязанности, федерацию, автономию, избирательную систему и др.

Законы науки. – Это средство концентрации, уплотнения научных знаний, объяснения эмпирических фактов. Законы науки всегда облачаются в форму соотношений категорий (понятий), фиксируют единство категорий в определенном отношении, отражают существенные связи и отношения реальных явлений, мыслимых с помощью категорий. Это, например, закон связи государства и права, права и политики, нормы права и правоотношения, основных прав и основных обязанностей, системы права и отрасли права и т.д.

Элементом науки являются также **научные факты** как достоверные, истинные знания. Научный факт есть отражение объективного явления, события, процесса, т.е. факта в объективном смысле, зафиксированного и включенного в систему научного знания. Научные факты – это основа формулирования научных гипотез, он лежат в основе теорий, служат доказательством тех или иных теоретических положений. Сами научные факты нуждаются в объяснении с точки зрения определенных законов. Например, Конституция Российской Федерации была принята 12 декабря 1993 года. А что дальше?

Частные методы изучения государственного права. – **Частные методы** – это совокупность специфических приемов, правил, принципов исследования одной из сторон, граней существования и функционирования государственно-правовых явлений. Юридическая наука использует разнообразные методы, подходы к исследованию соответствующих объектов.

Мы остановимся кратко лишь на некоторых из них. **Логико-языковой метод**, который обычно именуют формально-догматическим. Он основывается на использовании правил формальной логики и правил языка. Применение этого метода неизбежно для тех теорий, которые рассматривают право как систему норм. правила логики и языка как непосредственно в практических целях, так и в научных целях. (Например, доктринальное толкование).

Конкретно-социологический метод используется для исследования функционирования государственно-правовых институтов. С помощью разнообразия этих методов может быть исследован стиль деятельности должностных лиц, уровень правовой информированности и правосознания отдельных групп населения, их отношение к тем или иным государственно-правовым акциям и т.д. В конкретно-социологическом исследовании используют разные приемы: анализ статистических данных, архивных материалов, договоров, актов государственных органов и других официальных документов; устные и письменные опросы, т.е. интервью и анкетирование; непосредственные наблюдения; социально-правовой эксперимент и др.

В научных исследованиях используется также **системный метод**, системный подход, который дает возможность вычленивать, обособить элементы исследуемого явления, установить специфику содержания вычленившихся частей, дать их функциональную характеристику, установить определенную зависимость между связями, свести выработанные определения в систему как целостное единство всей совокупности существенных характеристик объекта. В связи с этой задачей, которую предстоит решить, могут быть использованы системно-структурный, структурно-функциональный, системно-интегративный подход. Системный подход используется при анализе политической организации общества, системы демократии, компетенции государства и его органов и т.д.

В науке государственного права используется часто и **исторический метод**, сущность которого состоит в том, что к каждому явлению исследователь подходит как к явлению развивающемуся, проходящему в своем развитии ряд закономерно обусловленных этапов. Использование этого метода позволяет установить преемственность в развитии каждого явления. В таком порядке мы подходим к изучению процесса развития конституционного законодательства, особенностей избирательного права, развития системы представительных органов и др. Важно в данном случае отметить, что это исследование проводится в рамках одной и той же правовой системы или на разных этапах развития соответствующего государства.

Сравнительно-правой метод (метод сравнительного правоведения) заключается в сравнительном анализе государственно-правовых норм, государственно-правовых институтов **разных стран**, регулирующих однородные сферы общественных отношений или имеющих схожие государственно-правовые институты. Он включает в себя такие возможные стадии

исследования: изучение сравниваемых институтов каждого в отдельности, выявление их существенных черт и признаков; сравнение выявленных и исследованных признаков аналогичных институтов и на этой основе установление общих признаков (сходств) и признаков различия. В качестве объектов сравнительного исследования выступают государственно-правовые институты, как нашей страны, так и зарубежных государств.

На основе краткого анализа методов научного познания государственного права Российской Федерации можно сказать, что они могут применяться и в отдельности, и одновременно, однако те или иные частные методы используются в исследовании таких проблем, которые по своему характеру нуждаются именно в указанных методах. Кроме того, любой частный метод эффективен только в сочетании, точнее, на базе диалектического метода познания общественных явлений – всеобщего материалистического подхода к исследованию все форм государственно-правового развития в Российской Федерации.

РАЗДЕЛ II

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЁ РАЗВИТИЕ

Глава I. ОСНОВЫ ТЕОРИИ КОНСТИТУЦИИ

§ 1. Основные этапы конституционной истории

В государственно–правовой литературе термин “конституция” употребляется в социальном и правовом значении. В первом случае термин “конституция” употребляется для обозначения фактических основ существующего строя, системы социально–политических общественных отношений, реально сложившихся в той или иной стране. Иногда в этом случае говорят о фактической конституции, то есть о том, что реально существует в государстве. С другой стороны, конституция понимается как юридический акт – “писаная” конституция, “закон законов”, - это так называемая юридическая конституция. А это уже всегда система правовых норм, которые регулируют соответствующий круг общественных отношений, имеющих первичное значение для жизнедеятельности государства.

Как и всякое социальное явление, конституция имеет свою собственную историю, неразрывно связанную с политической историей общества, становлением и развитием государства и права. Уже в античные времена были высказаны суждения о необходимости для общества закона, с помощью которого можно бы было обеспечить правовую регламентацию государственного устройства и основ экономической жизни. Древние греки стремились закрепить права гражданина, его отношения с государством. Идею такого закона можно усмотреть у мыслителей, которые относились к известной в Греции “семерке мудрецов” – Биант, Хилон, Питтан, Солон и др. Именно Солон, будучи государственным деятелем, провел в Афинах реформы, которые, с позиции настоящего времени, носили конституционный характер. Другой знаменитый грек – Платон предупреждал, что неминуемо погибнет государство, в котором закон не имеет силы и выше всего ставит волю правителя. В Древнем Риме издавались акты, которым придавалась повышенная значимость. Это эдикты и декреты, которые составляли публичное право. Именно в Древней Риме сложился и сам термин “конституция”, который исходит от латинского “constitutio”, что означает – устанавливаю, учреждаю. Императорскими конституциями назывались соответствующие эдикты и декреты.

Средневековые оставили последующим эпохам исторические памятники в виде хартий и деклараций, которые подготовили почву для будущих конституций. К ним относятся такие акты, как “Великая хартия вольностей” (Англия, 1215 г.), “Золотая булла” (Венгрия, 1222 г.), дарованная королем Андреем своим подданным, “Привилегия унии” (Испания, 1287

г.), “Великий мартовский ордонанс” (Франция, 1357 г.). На Руси такими актами были “Русская правда”, Судебник Ивана IV, Соборное Уложение 1649 года.

В период позднего феодализма термин “конституция” исчезает почти бесследно, если не считать некоторые постановления главы католической церкви Папы римского, которые носили наименование “Конституция”. Такое же наименование имела польская «Радомская конституция «Nihil novi» 1505 года⁴³. Разумеется, всё феодальное право строилось на признании и защите интересов только землевладельцев и в меньшей мере нарождавшейся буржуазии. В тоже время, в некоторых из них, как, например, в радомской конституции находило выражение стремление ограничить волю монарха, поставить перед ним обязательные пределы власти, а также обеспечивали отдельным сословиям определенные права, включая учреждение органов сословного представительства – сейм в Польше и др.

Первые зачатки писаных конституций, как принято считать, появились в Англии во время английской революции (Наверное, не знали о существовании радомской конституции.). К таким английским конституциям относят, прежде всего, “Народное соглашение относительно прочного и действительного мира на основе общего права”, подготовленное 29 октября 1647 г. левеллерами. Ему противостоит “Орудие управления”, разработанное индипендентами во главе с Кромвелем. К числу таких актов следует отнести также “Хабеас корпус акт” (1679 г.) и “Билль о правах” (1688 г.). Достоинство указанных документов состояло в том, что они ограничивали власть монарха, буржуазия получила значительные права в парламенте, впервые были закреплены гарантии прав человека перед судом и полицией⁴⁴.

Писанные конституции в современном смысле этого слова появились в Северной Америке в связи с борьбой английских колоний за независимость, которые провозглашали себя отдельными государствами и объявля-

⁴³ Конституция радомского сейма 1505 г. санкционировала уже созданные жизнью взаимное отношение органов законодательной власти и шляхты. Она подтверждала, что король не имеет права издавать никаких законов без участия представителей народа, т.е. шляхты, а ещё точнее – сейма. Некоторые польские историки (Бобржинский, Бальцер и др.) считают, что с её принятием Речь Посполитая вышла уже на путь официального признания конституционализма, хотя и очень одностороннего – сословно-шляхетского. См.: Р. Бодуэн де Куртенэ. История Польши. Варшава. 1908 г. С. 58. (на польском языке).

⁴⁴ Однако идея создания в Англии писаной конституции не была воплощена в жизнь, но сам факт принятия таких документов свидетельствовал о том, что они демонстрировали более высокий уровень государственно-правового регулирования публичной власти и отношений между государством и личностью.

Историки Украины считают, что первая Конституция Украины была подготовлена сподвижником гетмана Мазепы Ф. Орликом в 1710 г., т.е. тогда, когда еще не было такого государства как США. См.: Д.И. Яворчицкий. История запорожских казаков. Спб. 1896 г. Т. 3. С. 347-356; Д. Дорошенко. Очерки истории Украины. Мюнхен. 1966. С. 155-156 (на украинском языке).

ли свои конституции. До принятия Федеральной Конституции в американских штатах действовали 13 конституций штатов. Первой была принята Конституция в штате Нью-Гемпшир в январе 1776 г.

Первой конституцией большого буржуазного государства является Конституция США, которая была принята 17 сентября 1787 г. После ратификации Конвентами 11 штатов Конституция США вступила в силу 4 марта 1789 г. Принятие Конституции США способствовало распространению во всем мире доктрины конституционализма. Принято считать, что на европейском континенте первой была Конституция Франции, принятая 3 сентября 1791 г. Однако и здесь первыми были поляки. Польский “долгий Сейм” принял Конституцию 3 мая 1791 года⁴⁵.

После принятия Конституций в Польше и Франции, начинается поступательное движение конституционного режима по всему земному шару. В 1818 г. принимается новая Конституция в Польше, в 1831 г. – в Бельгии. Несколько позже были приняты конституции в Германии, Швейцарии, Италии, Голландии, Дании. В XIX веке конституционный строй был введен также и в целом ряде латиноамериканских стран - Венесуэле, Мексике, Чили, Аргентине, Бразилии, Уругвае и др.

Из отмеченного следует, что конституция – это продукт определенной исторической эпохи, когда на политическую арену вышла в то время ещё молодая и революционная буржуазия. При этом, принятие конституции являлось завершающим этапом буржуазной революции. Конечно, были и исключения из общего правила, но они вызывались историческими особенностями развития того или иного государства, целями, которые ставило перед собой то или иное государство.

Что касается Царской России, то она в это время, хотя и не имела конституции, но проблемы конституционного развития Российского государства не могли не волновать передовые умы XIX века. В этом плане весьма характерными являются разработки Сперанского М.М. в отношении образа правления в России. В 1809 г. по поручению Александра I Сперанский подготовил план государственных преобразований – “Введение к уложению государственных законов”, в котором рекомендовал для предотвращения революционных потрясений в России придать самодержавию внешние формы конституционной монархии – выборность части чиновни-

⁴⁵ Польская Конституция носила весьма компромиссный характер. Три её статьи из 11 были посвящены разделению властей по американскому образцу. Королевская власть сохранялась и значительно усиливалась. Король сам назначал министров, но они были ответственны перед Сеймом. Уравнивая в правах всех граждан, Конституция закрепила терпимость и свободу вероисповедания: католическая религия была провозглашена государственной. Было покончено с “либерумвето”, когда один депутат Сейма мог блокировать принятие закона в Сейме. Екатерина II не согласилась с принятой Конституцией и в 1792 г. ввела войска в Польшу. С конца июля 1792 г. Конституция прекратила своё существование, как и само Государство Польское (Речь Посполитая). См.: Бодуэн дэ Куртенэ. Указ. соч. С. 11 – 121.

ков, новые начала организации суда, введение государственного контроля; в 1810 году был учрежден Государственный Совет. В плане Сперанского находит свое выражение принцип “разделения властей”, но все три власти рассматривались им как проявление единой “державной власти”. “Державная власть” должна соединять в себе “...силу законодательную, судную и исполнительную”, действующие через соответствующие “государственные сословия”, т.е. соответствующие органы. Он также считал, что целесообразен тот образ правления, в котором сочетаются “правильное разделение дел” с единством управления и надлежащим подбором администраторов⁴⁶.

Соответствующие предложения по конституционным проблемам были и у декабристов. Наиболее полно и самобытно они были выражены в “Русской правде” Пестеля П.И., а затем и Муравьева Н.М. Однако, если Пестель придерживался республиканских взглядов, то Муравьев был сторонником монархического правления. После реформы 1860-х годов появляется проект конституции, известный под именем Лорис-Меликовского проекта, но он так и не увидел свет. Такая же участь постигла и проект конституции, подготовленный группой российских эмигрантов в Лондоне в 1891 г.

А как можно ответить на вопрос: “Была ли конституция в России?” На этот вопрос утвердительно можно ответить с определенными оговорками. Конституция Российской империи – её официальное наименование “Основные государственные законы” – была принята 23 апреля 1906 г. Однако она представляла собой своеобразную смесь законов абсолютной монархии с буржуазными принципами частной собственности и созданием представительного органа – Государственной Думы. Отсутствие в основных законах каких-либо демократических положений привело к тому, что Манифест об Усовершенствовании Государственного порядка от 17 октября 1905 г. вынужден был: “Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов”. Эти положения не нашли своего отражения в Основных законах.

Характеризуя этот период, В.И. Ленин писал: “У нас нет конституции, у нас есть только конституционное самодержавие, есть конституционные иллюзии”⁴⁷.

§ 2. Предмет конституционного регулирования.

Понятие конституции

Что следует понимать под предметом конституционного регулирования? Как и вообще предмет правового регулирования, предмет конституционного регулирования – это общественные отношения. Конституци-

⁴⁶ Подробней об этом см.: Куприц Н.Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России. Изд. МГУ. 1980. С. 6-9.

⁴⁷ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.12. С. 304-306.

онные нормы воздействуют на участников отношений путем установления их статуса. Говоря о конституционном регулировании, прежде всего, следует выяснить, каковы критерии, на основе которых те или иные группы общественных отношений подлежат регулированию именно конституционным законодательством. Иначе говоря, необходимо выяснить, **что, в каком объеме, и каким образом следует отразить в конституции.**

Чтобы правильно ответить на поставленный вопрос, надо помнить, что конституция всегда обращена к основному, главному в развитии государства и общества, при том в концентрированной форме. Определяющим здесь является то, что объектом конституции является политическая организация общества. Поэтому только конституция должна закрепить социально-экономические устои и политический механизм власти. С этих позиций в качестве объекта конституционного регулирования выступают важнейшие общественные отношения, определяющие основные черты общественного и государственного строя и составляющие “реальную конституцию” государства и общества, т.е. конституцию в материальном смысле.

Как можно показать, чем руководствуется законодатель, определяя круг тех общественных отношений, которые должны составить содержание конституции? В наиболее общем виде это сводится к следующему:

во-первых, это политические воззрения господствующего класса или определенных социальных групп, их взгляды и оценки различных социальных институтов и перспектив развития общества;

во-вторых, содержание конституции зависит от конкретных условий, в которых пребывает государство, от соотношения различных социальных сил – классов, групп – в обществе на соответствующем этапе его развития. Конституция, в принципе, должна соответствовать тем фактическим общественным отношениям, которые сложились в стране на момент её принятия;

в-третьих, на предмет и характер конституционного регулирования определенное влияние оказывает уровень общественного сознания. Иначе говоря, данный фактор, прежде всего, означает, что само принятие должно найти понимание и поддержку в сознании народа. Конституция должна быть документом, в котором отражено национальное согласие. От этого зависит и последующее её воплощение в жизнь;

в-четвертых, при оценке предмета и объемов конституционного регулирования немаловажным фактором является также воля высшего представительного законодательного органа государства. Именно он призван одобрить окончательный текст проекта конституции, который затем принимает самостоятельно или выносит на референдум;

в-пятых, следует также принимать в расчет назначение конституции. Иначе трудно будет понять, почему те или иные положения касаются одних общественных отношений и почти не затрагивают другие, отличаются большим или меньшим числом предписаний по одному и тому же вопросу;

в-шестых, на предмет и содержание конституции определенное влияние оказывают и собственные свойства конституции как политико-правового документа. Конституционным регулированием нельзя всё охватить, оно не может быть беспредельным. Будучи сжатым, основной закон должен, тем не менее, содержать необходимый минимум норм для того, чтобы выполнить своё социальное назначение.

Конституция в формальном смысле может содержать такие нормы, которые, казалось бы, регулируют отношения, не имеющие конституционного характера. Однако факт включения тех или иных норм в формальную конституцию указывает на важные определенные политические цели⁴⁸.

Со времен «классической школы права» в науке государственного права конституционная доктрина и практика исходит из того, что конституция должна содержать три основных блока проблем:

- систему высших органов государства;
- их компетенцию и характер взаимоотношений;
- основы правового положения личности.

Несомненно, указанная “триада” охватывает важный круг вопросов, без которых конституции быть не может. Однако последующее развитие государства и общества привело к дальнейшему развитию содержания конституций. Перемены, происходящие в экономической, социальной и политической жизни, находят своё отражение в эволюции конституционного законодательства. Эти тенденции достаточно отчетливо просматриваются во всех блоках правового регулирования:

- в области прав и свобод происходит расширение их круга путем включения в конституцию новых прав и свобод;
- отмечается эволюция во взаимоотношениях высших органов государственной власти в сторону усиления исполнительной власти;
- в конституциях XX века стали в большей мере встречаться нормы, регулирующие экономическую и социальную деятельность государства;
- в конституциях находится место для определения и регулирования института конституционного контроля и надзора;
- получают развитие конституционные нормы, связанные с международными отношениями;
- в конституциях всё чаще стали появляться нормы о соотношении международно-правовых положений и норм международного права по отношению к внутреннему.

⁴⁸ Хрестоматийный пример в данном случае дает нам ст.25-бис Конституции Швейцарской Конфедерации 1874 г., включенная по народной инициативе на референдуме в 1893 г. и запретившая выпускание крови у скота без его предварительного оглушения. Тем самым швейцарские законодатели стремились вытеснить из страны национально-религиозную общность, для которой такой способ убоя скота был ритуальным. В результате референдума, проведенного в 1973 году, прежние положения этой статьи были заменены положениями о защите животных.

В связи с этим изменяется и само определение конституции. Так, конституцией государства Г. Еллинек, немецкий государствовед, представитель юридического позитивизма (1851-1911 гг.), назвал “...совокупность правовых положений, определяющих высшие органы государства, порядок признания их к отправлению их функций, их взаимные отношения и компетенцию, а также принципиальное положение индивида по отношению к государственной власти”. Русский проф. Н.М. Коркунов (1853 – 1904 гг.) отмечал также усложненный порядок её принятия. Поэтому в настоящее время **под конституцией понимают писанный акт, совокупность актов или конституционных обычаев, которые провозглашают, регулируют и гарантируют права и свободы человека и гражданина, а равно определяют основы общественного или конституционного строя, форму правления и территориальное устройство, основы организации центральных и местных органов государственной власти и самоуправления, их компетенцию и взаимоотношения, государственную символику и столицу.** Кроме того, конституции стали характеризоваться как закон, обладающий высшей юридической силой по отношению ко всем остальным законам.

§ 3. Социально-политическая сущность конституции

Любая конституция, наряду со своей политической сущностью как основного закона, обладающего высшей юридической силой, имеет также сущность социально-политическую. Она заключается в том, что конституция представляет собой запись соотношения политических сил, существующих на момент её принятия. Это, можно сказать, своего рода общественный договор, в котором согласованы политические интересы различных частей общества. Каждая такая часть – класс, социальный слой, территориальная, национальная или иная общность – защищает в политической борьбе свои социальные интересы, **и степень, в которой их удается согласовать**, получает отражение в конституции. Конечно, всегда следует принимать во внимание то, что конституции только стремятся учитывать все социальные интересы в равной мере.

Впервые характеристика сущности конституции была высказана германским социалистом Ф. Лассалем в его известных речах “О сущности конституции”. Он, в частности, говорил: “**Действительная конституция** страны, это фактическое соотношение сил, существующих в стране; писанная конституция тогда лишь прочна и имеет значение, когда является **точным выражением** реальных соотношений общественных сил”⁴⁹. В данном случае под соотношением сил Ф. Лассаль понимал не соотношение клас-

⁴⁹ Лассаль Ф. Сущность конституции. Что же дальше? СПб.: Молот. 1905. С. 33-34.

сов, а соотношение разнородных групп, начиная от различных сословий и кончая общественным мнением⁵⁰.

Наука советского государственного права придерживалась в этом плане теоретических суждений и выводов Ленина В.И. относительно сущности конституции. Ленин В.И. несколько видоизменил определение сущности конституции, данное Ф. Лассалем. Он указывал: "Сущность конституции в том, что основные законы государства вообще и законы, касающиеся избирательного права в представительные органы, их компетенция и пр., выражают действительное соотношение сил в классовой борьбе"⁵¹.

Из приведенного определения следует, что конституция может меняться в двух случаях: во-первых, при переходе политической власти от одного класса к другому, т.е. при изменении сущности государства (возникновение государства нового типа); во-вторых, в рамках одного и того же государства при изменении соотношения классовых сил в государстве и обществе. Так, по свидетельству профессора конституционного права Франции М.Прело за период с 1791 года по 1946 год во Франции сменилось 14 конституций. Между тем, господствующим классом на протяжении всего этого периода был и остается класс буржуазии. Следовательно, классовая сущность всех действовавших во Франции конституций была едина, все они выражали волю одного и того же класса.

Итак, ещё раз обращаем ваше внимание, сущность конституции проявляется в том, **как, когда и для чего** возникает та или иная конституция, **какие социальные преобразования вызвали её к жизни**. Разумеется, общность более влиятельная по тем или иным причинам, не в последнюю очередь по причинам экономическим, обычно оказывает более сильное, а подчас определяющее влияние на содержание конституции.

Обобщая сказанное, следует отметить, что причинами принятия конкретных конституций могут быть: победа новой общественно-экономической формации и приход к власти другого класса, других социальных групп; усиление или ослабление позиций различных классов или

⁵⁰ Плеханов Г.В. из этих общих положений о конституции Ф. Лассалю делает два следующих вывода: 1) нет предубеждения, ведущего к более вздорным заключениям, как общераспространенное, господствующее мнение, будто конституция составляет исключительную особенность новейшего времени. Каждой стране необходимо иметь реальное уложение или конституцию, потому что в каждой стране непременно существует какое-либо фактическое отношение силы. Новейшее время характеризуется лишь тем, что существующие теперь соотношения силы заносятся на бумагу, выражаются в писаных конституциях, между тем как прежде в этом не видели необходимости; 2) для того, чтобы писаная конституция была хороша и прочна, нужно, чтобы она соответствовала действительной конституции, т.е. существующим реально отношениям силы. Раз нарушено это соотношение, то её не спасут никакие фразы о неприкосновенности. — См.: Плеханов Г.В. Соч. Т. IV. С. 47.

⁵¹ Ленин В.И. Как социалисты-революционеры подвели итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам. — Полн. собр. соч. Т.17. С. 345.

социальных групп в пределах одной и той же общественно-экономической формации; вступление общества в качественно новый этап развития; образование нового государства.

§ 4. Классификация конституций

Классификация конституций означает их разнесение по различным классам на основе сходства композиционного материала многих конституций, круга вопросов ими регулируемых, внешних формальных признаков этих актов. Классификация позволяет ориентироваться в многообразии конституций, помогает лучше их различать, сопоставлять друг с другом, уяснять особенности их содержания и структуры. Она также ведет к более четкому оформлению наших знаний о конституции.

Форма конституции. – Это способ организации и выражения конституционных норм. Прежде всего, форма конституции определяется тем, что она может состоять из одного или нескольких нормативных актов. Так, единым и единственным конституционным актом является Основной закон Германии, Конституция Испании и др. Напротив, Конституция Швеции состоит из трех нормативных актов – формы правления 1974 года; Акта о престолонаследии 1810 года и Акта о свободе печати 1974 года.

Если конституция представляет единый писанный акт, то её определяют как кодифицированную. Если те же вопросы регулируются несколькими писаными актами, мы имеем дело с некодифицированной конституцией. Кодифицированные конституции, в зависимости от степени кодификации, можно подразделить на развернутые (например, греческая) и неразвернутые (конституции США и Франции).

Встречаются конституции смешанного типа. Частично они писаные и включают парламентские законы и судебные решения, являющиеся обязательными прецедентами. Частично состоят из обычаев и доктринальных толкований. Такой является Конституция Великобритании. Британская доктрина конституционализма относит к писаным только акты, исходящие от парламента, т.е. статуты. Судебные прецеденты, как и конституционные обычаи, английские ученые относят к неписаной части права.

Способ принятия конституции. В целом ряде случаев конституция вырабатывается учредительным собранием (обычно именуемым конституантой). Это выборный орган, который имеет главной и единственной целью создание конституции. В литературе встречается деление учредительных собраний на суверенные – окончательно принимающие конституцию (Конституция Индии 1950 г.) и не суверенные – которые вырабатывают лишь текст конституции, который затем утверждается иным способом, чаще всего – референдумом.

Значение использования референдума при принятии конституции может быть различным. Одно дело, когда референдум проводится для утверждения конституции, гласно разработанной и принятой парламентом, а другое – когда народу предлагается высказаться по проекту, подготовленному келейно, в недрах правительственных структур.

Наименее демократичный из способов принятия конституции – это **октроирование**, т.е. дарование конституции односторонним актом главы государства – монархом. К числу октроированных следует отнести Акт о Британской Северной Америке – Конституцию Канады (1867 г.): в 1901 г. подобным образом был создан Австралийский Союз. К числу октроированных можно отнести и “конституцию” России 1906 года.

Изменение конституций. – Каждая конституция в связи с изменениями в общественной жизни, в соотношении политических сил может, а порой и должна быть изменена. В этом нет проблем, когда речь идет об изменениях в так называемых **гибких конституциях**, что достигается путем принятия обычного закона.

Сложнее обстоит дело, когда нужно изменить **жесткую конституцию**. Жесткость конституции имеет целью обеспечить её стабильность. Чаще всего изменения такой конституции обусловлены установлением требования квалифицированного большинства в парламенте. Есть и иные способы обеспечения жесткости конституций. Такой особый порядок, например, принят в США (Принятие федеральным Конгрессом или конвентом и одобрение легислатурами или конвентами штатов)*, а также в Японии при изменении Конституции 1947 года (принятие поправок Парламентом и одобрение народом на референдуме или вновь избранным Парламентом).

По времени действия конституции разделяются на **ограниченный** и **неограниченный** срок действия, т.е. временные и постоянные. Постоянные конституции действуют в подавляющем большинстве современных государств. Временные конституции могут приниматься на установленный срок. Так, например, в Польше принятию постоянных конституций предшествует принятие так называемых “Малых конституций”. Это польская традиция. Так, принятию Конституции 1921 г. предшествовало принятие Малой Конституции 1919 г.; Конституции 1952 г. – Малой Конституции 1947 г.; Малая Конституция 1992 г. действовала до принятия Конституции 1997 года.

По оформлению политического режима конституции делятся на **демократические** и **авторитарные**.

По форме правления – **монархические** и **республиканские**.

По установленной форме государственного устройства – на **федеративные** и **унитарные**. В свою очередь, в федеративных государствах конституции можно подразделить на федеральные и конституции субъектов федерации.

По характеру отражения действительности конституции могут быть **фиктивными** и **не фиктивными**. “Фиктивна конституция, - говорил Ленин В.И., - когда закон и действительность расходятся; не фиктивна, когда они сходятся”⁵². Смысл этого положения в том, насколько точно конституционные предписания соответствуют реальной власти. Расхождение между фиктивной и нефиктивной конституцией это обычно результат изменения в соотношении политических сил, происшедшего после принятия конституции.

Структура конституции, как правило, включает преамбулу (вводную её часть), основную часть (основное содержание), заключительные, переходные и дополнительные положения. Нередко включается приложение. В целом ряде государств конституционные законы, которыми вносятся изменения и дополнения в конституцию, размещаются вслед за основным текстом и имеют самостоятельное значение.

Глава II. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ И ЮРИДИЧЕСКИЕ СВОЙСТВА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Этапы развития Конституции Российской Федерации

История создания и развития Конституции Российской Федерации в полной мере отражает историю развития общества и государства, конституционного законодательства советского периода.

Первые восемь месяцев существования Советской власти в России характеризуются тем, что в это время российское государство еще не имело своей конституции. В этот период времени функции её конституции выполняли декреты Советской власти, т.е. акты, принимаемые Всероссийским съездом Советов, Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом и Советом Народных Комиссаров (правительством). Принятые в это время акты конституционного значения можно подразделить на четыре группы.

Первая группа – это акты, направленные на устранение эксплуататорской системы хозяйства и создание экономических основ Советской власти. К ним следует отнести Декрет II Съезда “О земле”, Положение о рабочем контроле от 27 ноября 1917 г., “О социализации земли” – Декрет от 9 февраля 1918 г. и др.

Второй группой декретов были заложены основы национально-государственного строительства. К этой группе относятся, в частности, «Декларация прав народов России» от 15 ноября 1917 г., а также “Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа”, принятая III Всерос-

⁵² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Изд-е 5. Т.17. С. 346.

сийским съездом 25 января 1918 г. В этом документе в обобщенной форме закреплялись основы общественного и государственного строя. “Декларация” объявила Россию Республикой Советов. По форме государственного устройства республика учреждалась как федерация советских национальных республик на основе свободного союза свободных наций.

Третья группа декретов посвящена созданию механизма Советского государства. К числу таких актов следует отнести специальное Обращение II Всероссийского съезда Советов от 8 ноября “Об учреждении Совета Народных депутатов”; Декрет II Съезда “О полноте власти Советов” и др.

Четвертой группой декретов Советская власть стремилась установить демократические основы правового положения граждан. Такими декретами были: Декрет ВЦИК от 23 ноября 1917 г. “Об уничтожении сословий и гражданских чинов” (введен институт гражданства); постановление СНК от 11 ноября “О восьмичасовом рабочем дне”; декрет СНК от 2 февраля 1918 г. “Об отделении церкви от государства и школы от церкви” и др.

III Всероссийский съезд Советов поручил ВЦИК разработать проект Конституции РСФСР и представить его на утверждение следующего съезда Советов. Конституционная комиссия была образована ВЦИК 1 апреля 1918 г. в составе: большевики – Свердлов Я.М., Сталин И.В., Покровский; левые эсеры – Шрайдер и Магеровский; эсеры-максималисты – Бердников; было также шесть представителей от наркоматов. В комиссии работали специалисты от наркомюста, НКВД и ВЦИК. Комиссия работала с 5 апреля по 5 июля 1918 года. 4 июля 1918 г. проект Конституции был представлен на обсуждение V Всероссийского съезда Советов и 10 июля 1918 г. Конституция была принята.

Конституция (Основной закон) РСФСР 1918 года. – Принятая V Съездом Конституция состояла из шести разделов: I-й – Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа; II-й – Общие положения; III-й – Конструкция Советской власти; IV-й – Избирательное право; V-й – Бюджетное право; VI-й – О гербе и флаге РСФСР. Т.е., Конституция, по сути дела, содержала все необходимые компоненты, определяющие устройство государства. Однако характер обстановки, которая сложилась в стране к моменту принятия Конституции, наложила на неё специфические особенности по содержанию, форме и на политико-правовые свойства.

Прежде всего, **в статье 9 Конституции была определена основная задача** «...рассчитанной на настоящий переходный период Конституции РСФСР заключается в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в виде мощной Всероссийской власти в целях полного подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и водворения социализма, при котором не будет деления на классы, ни государственной власти».

Что наиболее характерно для Конституции РСФСР 1918 г.?

Во-первых, в Конституции была провозглашена новая форма правления. В статье 1-й раздела I-го Конституции было установлено, что Россия объявляется **Республикой** Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам;

во-вторых, в Конституции закреплялась форма государственного устройства Российской Республики. В статье второй названного раздела закреплялось положение о том, что Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций **как федерация** советских национальных республик. Были определены также основные принципы федерации и областной автономии;

в-третьих, за трудящимися (!) Конституция закрепила целый ряд демократических прав и свобод. Так, за трудящимися закреплялась свобода выражения мнений (ст.14), свобода собраний (ст.15), митингов и шествий (ст.15), свобода совести (ст.13), свобода союзов (ст.16), свобода доступа к знаниям (ст.17). Конституция закрепила равноправие граждан, специально оговаривая гарантии равных прав, независимо от расовой и национальной принадлежности;

в-четвертых, Конституция закрепила основные принципы избирательного права. Выборы в Российской Республике провозглашались не вполне всеобщими, не вполне равными, многостепенными⁵³;

в-пятых, в Конституции закреплялась система органов государственной власти в центре и на местах. При этом, вся полнота государственной власти принадлежала высшему представительному органу – Всероссийскому съезду рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. В систему высших органов государственной власти входили также: ВЦИК, как высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган; Совет Народных Комиссаров для общего управления делами РСФСР и соответствующие народные комиссариаты для руководства отдельными отраслями управления, которые образовывал ВЦИК. В систему местных органов входили – областные, губернские, волостные съезды Советов, городские и сельские Советы, а также их исполнительные комитеты.

⁵³ В статье 65 Конституции было установлено, что не избирают и не могут быть избранными: а) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; б) лица, живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т.п.; в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; г) монахи и духовные служители церквей и религиозных культов; д) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома; е) лица, признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой; ж) лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором.

Что касается не вполне равных выборов, то это находило свое выражение в различных нормах представительства при выборах органов государственной власти от рабочих и крестьян (преимущество было на стороне представителей рабочего класса).

Все отмеченные особенности Конституции РСФСР 1918 года характеризуют её **как конституцию революционного типа**, принятую в результате насильственного изменения общественного и государственного строя, отвергавшую все прежние государственно-правовые установления, которые существовали до революции. **Именно – революции, а не переворота.**

Полагаем, что именно с этих позиций следует подходить к изучению особенностей Конституции 1918 г., а не отвергать всё к ряду, как это делают Козлова Е.И. и Кутафин О.Е. в учебнике “Конституционное право России” (Стр. 63-64). В предложенной ими интерпретации нет ни одного выхода, ни одной положительной ссылки на те или иные положения Конституции 1918 г. Это, понятно, не научный подход.

Вторая Конституция (Основной закон) РСФСР была принята 11 мая 1925 года XII Всероссийским съездом Советов.

Причиной её принятия явилось объединение РСФСР с другими независимыми советскими республиками в Союз ССР и принятие первой союзной Конституции – Конституции СССР 31 января 1924 г., в которой было установлено, что “...союзные республики в соответствии с настоящей Конституцией вносят изменения в свои Конституции”. Поэтому в Постановлении XII Съезда принятая Конституция была названа “измененным текстом Конституции”.

Что же характерно для Конституции (Основного закона) РСФСР 1925 года?

Во-первых, изменился государственно-правовой статус РСФСР, которая, с момента объединения с другими советскими республиками приобрела статус **союзной республики, т.е. стала субъектом союзного государства**, новой федерации, приняла на себя ряд новых обязательств, что, в определенной степени, оказало влияние на её статус в качестве самостоятельного государства;

во-вторых, в связи с указанными обстоятельствами, в Конституции РСФСР было установлено:

а) входя в состав Союза ССР, РСФСР передает Союзу полномочия, отнесенные в соответствии со ст.1 Конституции СССР к ведению органов Союза ССР;

б) в пределах, указанных в Конституции СССР и по предметам, отнесенным к компетенции Союза ССР, на территории РСФСР имеют обязательную силу постановления верховных органов СССР;

в) в связи с этими ограничениями изменились отдельные полномочия государственных органов РСФСР, а также изменилась и система органов исполнительной власти: отдельные наркоматы были упразднены, другие получили статус союзно-республиканских органов;

в-третьих, из текста Конституции была исключена “Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа”, а содержащиеся в ней права и

свободы нашли закрепление в главе первой новой Конституции. В Конституцию был включен перечень основных обязанностей: труд признавался обязанностью всех граждан; обязанностью всех граждан признавалась защита отечества. Кроме того, РСФСР предоставляла все права российских граждан гражданам других союзных республик. Вместе с тем, Конституция устанавливала возможность лишения отдельных лиц и отдельных групп прав, которые они используют в ущерб интересам государства;

в-четвертых, сохраняя федеративную форму государственного устройства, Конституция РСФСР 1925 г. закрепила формы автономии – автономные республики и автономные области и, в общих чертах, определяла статус автономных республик – пределы их компетенции, структуру органов государственной власти и характер их взаимоотношений с государственными органами РСФСР;

в-пятых, в Конституции в уточненном варианте определялось устройство государственной власти в соответствии с требованиями, принятыми на себя по Договору об образовании Союза ССР; уточнялись отдельные положения о выборах, а также полномочия местных органов государственной власти.

Третья Конституция РСФСР была принята 21 января 1937 года Чрезвычайным XVII Всероссийским съездом Советов вслед за принятием Конституции СССР 5 декабря 1936 года.

Что было характерно для этой Конституции?

Во-первых, значительно изменилась форма Конституции, она приобрела более совершенный вид. Впервые в Конституции появились такие главы, как “Общественное устройство”, “Государственное устройство”, “Основные права и обязанности граждан”;

во-вторых, Советы стали именоваться Советами депутатов трудящихся, что свидетельствовало о расширении социальной основы представительства. Вместо Всероссийского съезда Советов, ВЦИК и Президиума ВЦИК высшими органами государственной власти стали Верховный Совет и Президиум Верховного Совета. Единственным законодательным органом стал Верховный Совет;

в-третьих, выборы стали всеобщими, равными, прямыми при тайном голосовании; на основании этих принципов стали избираться все представительные органы сверху донизу;

в-четвертых, впервые в Конституцию было включено право на труд, на отдых, на материальное обеспечение; были провозглашены неприкосновенность личности, неприкосновенность жилища, была введена всеобщая воинская обязанность;

в-пятых, Россия сохранила федеративную форму государственного устройства. В Конституцию были включены нормы о том, что вне пределов ведения Союза ССР РСФСР осуществляет государственную власть самостоятельно, сохраняя свои суверенные права; впервые в Конституцию

была включена норма о сохранении за РСФСР права выхода из состава СССР.

Конституция РСФСР 1937 г. без существенных изменений просуществовала вплоть до принятия 12 апреля 1978 г. новой Конституции РСФСР. Можно отметить только то, что в соответствии с Законом СССР от 15 марта 1946 г. Совет Народных Комиссаров был преобразован в Совет Министров РСФСР.

Последующее развитие конституционной системы РСФСР осуществлялось в связи с принятием новой Конституции СССР 7 октября 1977 г. Именно на её основе была принята **четвертая Российская Конституция – Конституция (Основной закон) РСФСР 12 апреля 1978 г.** Она также принималась высшим органом государственной власти – Верховным Советом.

Для неё можно определить следующие особенности:

во-первых, изменилась структура Конституции: впервые появилась самостоятельная её часть – преамбула; в Конституции было 11 разделов, 22 главы. Она стала более объемной за счет расширения предмета конституционного регулирования. Так, только в первом разделе в качестве самостоятельных были включены главы – “Политическая система”, “Экономическая система”, “Социальное развитие и культура”, “Внешнеполитическая деятельность и защита социалистического Отечества”;

во-вторых, Конституция установила значительно расширенный комплекс социально-экономических, политических и личных прав и свобод, уточнялось содержание отдельных основных прав (так, право на труд в ст. 38 новой редакции было представлено как право на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже установленного минимального размера, - включая право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей. Был усовершенствован институт основных обязанностей;

в-третьих, автономные области и автономные округа были перечислены в Конституции, и их статус стал определяться не положениями, а Законами РСФСР;

в-четвертых, в Конституции была значительно расширена регламентация статуса представительных органов; Верховный Совет был “...правомочен решать все вопросы, отнесенные... к ведению РСФСР”;

в-пятых, Конституция закрепила руководящую роль Коммунистической партии.

Конституция РСФСР 1978 г. как и Конституция СССР 1977 г., в отличие от предыдущих конституций, носила более идеологизированный характер, особо подчеркивая все ещё её классовую сущность.

Глубокие изменения общественного строя после 1985 года в СССР не могли не сказаться на содержании Конституции СССР и, соответствен-

но, Конституции РСФСР 1978 года. Её текст неоднократно и весьма существенно менялся. **Начавшийся процесс перестройки (демократизации по Горбачеву М.С.) был ознаменован принятием Законов от 27 октября 1989 г. “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР” и “О выборах народных депутатов РСФСР”.** С принятием этих законов существенно изменилась система государственных органов РСФСР и порядок их избрания. Высшим органом государственной власти стал **Съезд народных депутатов**, Верховный Совет РСФСР стал постоянно действующим двухпалатным высшим органом государственной власти.

Всё дальнейшее реформирование Конституции РСФСР осуществлялось Съездом народных депутатов.

В этом плане наиболее значимыми изменениями являются следующие:

Из официального наименования государства и республик в его составе исключено определение – «советская», «социалистическая». Государство стало именоваться Российская Федерация – Россия; в декабре 1991 г. изменилась символика государства;

отменено исключительное положение КПСС в политической системе; было узаконено политическое многообразие;

узаконена множественность и равноправие различных форм собственности, в том числе и частной (Закон от 15 декабря 1990 г.)⁵⁴;

в Конституцию инкорпорирована Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая 22 ноября 1991 г., что, по мнению законодателей, должно было подтвердить демократический характер проводимых в России преобразований и подтвердить признание ею принципов и норм международного права⁵⁵;

исполняя волю народов РСФСР, выраженную на референдуме РСФСР 17 марта 1991 г., Съезд народных депутатов 24 мая 1991 г. принимает Закон о внесении изменений в Конституцию, в соответствии с которым в РСФСР **вводится институт президента**, а сам президент объявля-

⁵⁴ Применительно к высказанному положению можно привести следующее высказывание Ленина В.И.: “...дух, основное содержание всех прежних конституций, до самой республиканской, демократической сводился к одной собственности” (Полн. собр. соч. Т.30. С.426.).

⁵⁵ О “демократическом” характере преобразований свидетельствует содержание новой редакции ст. 37 Конституции 1978 г. Новая редакция права на труд отражена в ст. 53: “Каждый имеет право на труд, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается, а также право распоряжаться своими способностями к труду и выбирать профессию и род занятий. Каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на равное вознаграждение за равный труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера”. См.: Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России. М., март 1993 г.

ется высшим должностным лицом и главой исполнительной власти РСФСР.

Завершая рассмотрение данного вопроса второй главы “Учебного пособия”, следует отметить некоторые общие особенности развития конституционного законодательства Российской Федерации (РСФСР) за период пребывания её в составе Союза ССР:

1) это требование соответствия Конституции союзной республики, какой была и РСФСР, Конституции СССР (п.11, ст. 73 Конституции СССР 1977 г.);

2) это преемственность в ней принципов государственного строительства, закрепленных в предыдущих конституциях;

3) постоянное расширение предмета конституционного регулирования, приведение её положений в соответствие с новыми условиями развития государства и общества;

4) определенные новые тенденции были характерны и для формы каждой новой конституции, прежде всего для её структуры, композиции;

5) каждая новая конституция значительно укрепляла научную основу; в новой конституции появлялись новые статьи, главы, разделы, основанные на последних научных разработках в соответствующей области;

6) каждая новая конституция не только закрепляла достигнутые успехи социального развития, но и содержала программные положения, направленные на совершенствование общественного и государственного строя;

7) изменения и дополнения Конституции РСФСР 1978 г. после 1990 г. стали свидетельствовать об основных направлениях качественного преобразования социалистического государства, а тем самым и о качественном изменении сущности самой Конституции.

С распадом Союза ССР Российская Федерация приобрела статус независимого суверенного государства, а, следовательно, и её Конституция должна была отразить и закрепить факт соответствующих преобразований социально-экономического и политического строя государства. Конституция РСФСР со всеми её изменениями и дополнениями, а таких за период с 27 октября 1989 г. по 10 декабря 1992 г. было внесено около 350, уже не соответствовала новым условиям развития государства и общества.

Впервые вопрос о необходимости новой для России Конституции был поставлен на I-м Съезде народных депутатов, который 22 июня 1990 г. образовал Конституционную комиссию, которая завершила свою работу в октябре 1993 года. Подготовленный проект Конституции был вынесен на референдум и утвержден 12 декабря 1993 г. Новая Конституция Российской Федерации вступила в силу 25 декабря 1993 г. с момента её официального опубликования. По своей структуре действующая Конституция значительно отличается по форме, по содержанию, по своей сущности.

Конституция Российской Федерации 1993 года состоит из преамбулы, двух разделов и девяти глав, которые насчитывают 137 статей. Особенности их содержания раскрываются в учебном курсе “Государственное право Российской Федерации”. Задача “Учебного пособия” в данном случае сводится к изучению характерных особенностей самой Конституции с точки зрения теории государственного права.

Структура конституции – это логическая связанность различных институтов, расположения норм в тексте конституции. В основе обобщения конституционных норм в определенные комплексы (разделы, главы), лежит, во-первых, единство предмета правового регулирования, т.е. связанность правовых норм единством общественных отношений, на которые эти нормы воздействуют; во-вторых, взаимосвязи этих норм друг с другом, мотивы первичности и производности норм друг от друга.

В Конституции Российской Федерации на первое место поставлена Преамбула, т.е. вводная часть, которая дана для уяснения сущности Конституции. В ней изложены цели Конституции, названы исторические условия её принятия. Преамбула имеет вспомогательный характер. Обычно признается, что положения преамбулы правовыми нормами не являются, но имеют нормативное значение для толкования и применения остальных положений Конституции. Главное, на что хотели обратить внимание разработчики проекта Конституции, в том, чтобы подчеркнуть следующее: “Мы, многонациональный **народ** Российской Федерации, ...принимаем **КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**”. Первый раздел Конституции – это её основное содержание. Раздел состоит из девяти глав:

Глава I – Основы конституционного строя;

Глава II – Права и свободы человека и гражданина;

Глава III – Федеративное устройство;

Глава IV – Президент Российской Федерации;

Глава V – Федеральное Собрание;

Глава VI – Правительство Российской Федерации;

Глава VII – Судебная власть;

Глава VIII – Местное самоуправление;

Глава IX – Конституционные поправки и пересмотр Конституции.

Раздел II называется “Заключительные и переходные положения”.

Опираясь на сказанное, можно дать следующее определение понятия Конституции Российской Федерации – Конституция Российской Федерации является основным законом государства, закрепляющим основы конституционного строя, основы правового положения человека и гражданина, федеративное устройство, а также систему, принципы организации и деятельности государственных органов Российской Федерации, принципы организации и деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и являющимся юри-

дической базой всего текущего законодательства. В учебниках студенты могут познакомиться и с другими определениями.

§ 2. Юридические свойства Конституции Российской Федерации 1993 г

Любой правовой акт в государстве должен рассматриваться как элемент законодательно-правовой системы. Поэтому Конституции свойственны общие черты, присущие праву, а именно, её нормативность, формальная определенность, регулятивность, принудительность, системность и др. Однако конституция характеризуется и рядом весьма специфических свойств, которые выделяют её среди законодательных актов. В отличие от обычного закона, Конституция - основной закон государства, хотя в тексте Конституции Российской Федерации об этом прямо не сказано.

Что же характерно для Конституции Российской Федерации 1993 г. в качестве основного закона государства?

Уже само наименование – основной закон – говорит о его особом месте в системе законов, издаваемых в государстве, в его особом значении в сравнении с любым другим законом. В связи с этим мы должны говорить о том, что конституция предопределяет иерархическое построение всей системы права в государстве. Если представить себе многочисленные нормативные правовые акты в виде пирамидального целостного комплекса, то конституция займет в нем верховенствующее положение. Как в формальном, так и в материальном смысле конституция выступает **в качестве правовой основы государственной и общественной жизни.**

Положения конституции всегда являются **первичными, учредительными.** Все остальные законы в той или иной форме, тем или иным способом развивают, конкретизируют конституционные положения. Отсюда следует вывод о том, что законы, противоречащие конституции или же разработанные и принятые с нарушением установленных ею условий, объявляются недействительными. Никакой другой акт не может стать высшей юридической нормой по отношению к конституции.

Приоритет конституции обеспечивается соответствующими правовыми нормами и организационными структурами. **Правовая природа конституции как основного закона в наибольшей степени характеризуется её юридическими свойствами,** т.е. такими сторонами, которые обуславливают её общность и различие с другими правовыми нормами.

В учебной литературе вы сможете встретить целый комплекс таких свойств, характерных для каждого автора. Так, в учебнике “Государственное право Российской Федерации” (1996 г.) в качестве юридических свойств конституции названы: легитимность; итоговый характер предписаний; перспективность; преемственность; реальность; верховенство; ста-

бильность; фундамент системы права (стр. 56). Мы не будем комментировать каждое из названных юридических свойств конституции, обратим лишь внимание на некоторые. Так, легитимность в переводе на русский язык означает – законный закон; *преемственность, а в чем это проявилось в данной Конституции?; а в чем её реальность? и т.д. Несколько иная классификация юридических свойств представлена в учебнике “Конституционное право России” (Козлова Е.И., Кутафин О.Е.; учебник рекомендован студентам).

Автор настоящего “Учебного пособия” к таким наиболее значимым юридическим свойствам Конституции Российской Федерации относит её **верховенство и стабильность**.

Верховенство Конституции в системе законодательных актов обусловлено, прежде всего, её содержанием, ибо это единственный в государстве нормативный правовой акт, который охватывает своим регулированием всю систему государственно-политической организации общества. В ч.2 ст.4 Конституции РФ сказано: “Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации”. Этим подчеркивается, что Конституция Российской Федерации, вместе с федеральными законами, возглавляет и скрепляет всю правовую систему государства⁵⁶.

Верховенство Конституции РФ означает, что:

Во-первых, нормы Конституции являются основополагающими источниками не только государственного права, но и других отраслей права в Российской Федерации;

во-вторых, в ч.1 ст.15 Конституции сказано, что законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации;

в-третьих, для системы законодательства в Российской Федерации обязателен приоритет общефедеральных конституционных и иных нормативных правовых предписаний, изданных в пределах прав Федерации, перед соответствующими актами субъектов Российской Федерации (п.5 ст.76 Конституции РФ);

в-четвертых, как основной закон государства, Конституция является юридической базой всего текущего законодательства. Это означает, что основной закон играет определяющую роль в осуществлении текущей законодательной деятельности, указывая главные направления и устанавли-

⁵⁶ Авторы учебника “Конституционное право России” на стр.45 утверждают, что “Ни в одной из прежних Конституций России такого положения не содержалось”. А вот что сказано в ст.184 Конституции Российской Федерации – России: “Все законы и иные акты государственных органов Российской Федерации издаются на основе и в соответствии с Конституцией Российской Федерации”. В каком из предложенных текстов четче выражено верховенство Конституции?

вая конституционные принципы законодательства. Иначе говоря, Конституция является ядром правовой системы государства;

в-пятых, в ч.2 ст.15 Конституции установлено положение, в соответствии с которым органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их общественные объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации. Что касается иностранных граждан и лиц без гражданства, то они обязаны уважать Конституцию Российской Федерации и исполнять законы (ч.3 ст.62 Конституции РФ);

в-шестых, Конституции Российской Федерации не могут противоречить заключаемые государством международные договоры, они должны полностью соответствовать ей (ст.60 Конституции РФ).

Стабильность Конституции Российской Федерации, т.е. незыблемость её конституционных предписаний, обусловлена демократической природой государственного строя, устойчивостью общественных отношений. В свою очередь, стабильность Конституции обеспечивает важнейшие условия дальнейшего развития государственного и общественного строя, упорядоченности механизма осуществления властных функций. Стабильность Конституции и в том, что её нормы, являясь юридически первичными, содержат исходный правовой материал, который затем используется при формировании предметов правового регулирования других отраслей права, сохраняя их устойчивость в течение длительного времени. Стабильность Конституции – это также важнейшее условие легитимности власти, правопорядка и режима законности, устойчивости всей правовой системы.

Гарантиями стабильности являются особый порядок внесения в неё изменений и дополнений, особый порядок принятия новой конституции введения её в действие.

Порядок пересмотра Конституции и принятия конституционных поправок. – Стабильность Конституции не означает её неизменности. Стабильность сочетается с подвижностью, динамизмом. Это может быть обусловлено высокими темпами социально-экономического и общественно-политического развития государства и общества. Именно поэтому конституции периодически приводятся в соответствие с новыми условиями жизни государства и общества, социальной действительности.

В действующей Конституции Российской Федерации этому вопросу посвящена глава IX, которая называется – “Конституционные поправки и пересмотр Конституции”. Главными являются следующие положения:

во-первых, в статье 134 Конституции определен перечень субъектов, которые могут **вносить предложения** о поправках и пересмотре Конституции. Это Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также

группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы;

во-вторых, на повышение стабильности Конституции направлено и то, что её главы, выражающие концептуальную сущность Конституции, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Это относится к главам: I-й – “Основы конституционного строя”, II-й – “Права и свободы человека и гражданина”, IX-й – “Конституционные поправки и пересмотр Конституции”. Предложение о пересмотре этих глав требует значительной поддержки членов и депутатов обеих палат. Их число должно составить 3/5 от общего числа каждой из палат. Но и при такой ситуации поправки в эти главы не допускаются. В таком случае должно быть созвано Конституционное Собрание, которое либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего его числа ил выносится на всенародное голосование;

в-третьих, поправки в соответствии с Конституцией допускаются к главам с 3 по 8. Они принимаются в порядке, предусмотренном федеральным Конституционным законом, т.е. требуют одобрения не менее $\frac{3}{4}$ от общего числа членов Совета Федерации и не менее $\frac{2}{3}$ депутатов Государственной Думы. Кроме того, Конституция закрепила в качестве необходимого условия вступления поправок в силу их одобрение органами законодательной власти **не менее, чем двух третей субъектов Российской Федерации** (статья 136 Конституции). И, далее, в Федеральном законе от 4 марта 1998 г. “О порядке принятия и вступления в силу поправок в Конституцию Российской Федерации” установлено, что после соблюдения всех требований, установленных в статье 136 Конституции, Председатель Совета Федерации направляет уже федеральный закон о поправках в Конституцию на подпись Президенту Российской Федерации и для последующего опубликования в печати;

в-четвертых, положения Конституции о её возможных изменениях (статья 137 Конституции) относятся только к нормам статьи 65 Конституции, в которой устанавливается субъектный состав Федерации и наименование субъектов. Поэтому, при изменении наименования субъекта, что прежде всего относится к компетенции самих субъектов, новое наименование субъекта на основании официального представления законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации включается в статью 65 Конституции Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации и учитывается при переиздании текста Конституции⁵⁷.

⁵⁷ См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации” п.3 статьи 5.

Порядок принятия новой Конституции Российской Федерации. – Конституция Российской Федерации 1993 года право принятия Конституции не относит к компетенции какого-либо государственного округа. В п. “а” статьи 71 Конституции установлено, что принятие Конституции составляет предмет исключительного ведения Российской Федерации. Принятие новой Конституции отнесено к полномочиям специального органа – Конституционного Собрания, которое только и может принять её 2/3 от общего числа своих членов, или вынести проект на всенародное голосование. При этом, ст.3 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” от 10 декабря 1995 г. особо подчеркивает, что вопрос о принятии новой Конституции Российской Федерации в обязательном порядке выносится на референдум Российской Федерации, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации.

В случае референдума Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей (ч.3 ст.135 Конституции и ч.3 ст.37 ФКЗ “О референдуме Российской Федерации”). При этом, в ФКЗ говорится уже не об избирателях, как в Конституции, а о “гражданах, принявших участие в голосовании”. Тем самым, конституционное положение свидетельствует о том, что в Российской Федерации воспринята концепция возможного принятия Конституции особой учредительной властью – Конституционным Собранием, а не обычным органом законодательной власти, т.е. конституантой, о чем мы уже говорили при рассмотрении вопроса о классификации конституций.

§ 3. Реализация Конституции Российской Федерации

Ценность Основного закона определяется, прежде всего, эффективностью регулирования общественных отношений, степенью воплощения конституционных предписаний в жизнь. Однако на практике указанные качества конституций превращаются в благое намерение. Такие конституции или их отдельные положения придают конституции характер фиктивной. Реальность конституции должна выражаться в создании необходимых условий и предпосылок её всестороннего и беспрепятственного осуществления. Претворение в жизнь конституционных предписаний – эта пробле-

В таком порядке новые наименования субъектов были включены Указами Президента Российской Федерации от 9 января и 10 февраля 1996 г. о новых наименованиях – Республика Калмыкия вместо наименования “Республика Калмыкия – Хальмг Тангч”; новые наименования – “Республика Ингушетия”, “Республика Северная Осетия – Алания”. А Указом Президента РФ от 26 июля 2003 г. новое наименование Ханты-Мансийского автономного округа – **Ханты-Мансийский автономный округ – Югра**.

ма многоаспектна. Мы остановимся лишь на основных государственно-правовых формах её реализации.

Что означает само понятие – “реализация конституции”? Обратите внимание, наряду с понятием “реализация конституции” в юридической литературе используется термин – “действие конституции”, который во многих случаях рассматривается чуть ли не как синоним “реализация”. На самом деле, следует иметь в виду значительное смысловое различие между этими понятиями. Конституция действует на протяжении всего времени, пока она остается в силе, т.е. это постоянный фактор государственно-правового развития общества. Так, Конституция (Основной закон), принятая 12 апреля 1978 г., с последующими изменениями, прекратила действовать со дня принятия новой Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. Об этом прямо сказано в ч.1 раздела II “Заключительные и переходные положения”.

Что же касается реализации Конституции, то это целеустремленная деятельность компетентных органов – государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, граждан и их общественных объединений – по осуществлению основ государственного и общественного строя, прав и свобод личности. Реализация конституционных норм предполагает проведение их в жизнь на любом уровне в определенных формах. Такими государственно-правовыми формами являются: 1) организация исполнения конституционных норм; 2) непосредственное осуществление конституционных норм путем их использования и соблюдения; 3) применение мер воспитания, а в необходимых случаях и принуждения к исполнению конституционных норм и санкций за их неисполнение; толкование конституционных норм.

Первая форма реализации конституционных норм - Организация исполнения конституционных норм. – К числу форм организации проведения в жизнь конституционных норм следует отнести издание на основе конституции нормативных актов, детализирующих и конкретизирующих конституционные нормы с целью установления порядка их использования и соблюдения, а затем и применения. Это, отнюдь, не противоречит конституционному положению о том, что Конституция Российской Федерации – непосредственно действующее право (ч.1 ст.15 Конституции РФ). Все конституционные положения наделены одинаковой юридической силой, но не все они реализуются одинаково.

Во-первых, в Конституцию Российской Федерации включена определенная часть правовых норм, которые применяются прямо, без дополнительного правового механизма, т.е. непосредственно со ссылкой на соответствующую статью Конституции. Они имеются в различных главах Конституции: при характеристике принципов основ конституционного строя, статуса личности, организации и деятельности государственных органов и некоторые другие. Однако в силу того, что Конституция – особый закон,

наделенный важными политическими и идеологическими функциями, прямо применяемые положения не могут составлять и поэтому не составляют преобладающую часть конституционного текста.

Во-вторых, регулятивное действие Конституции и её норм проявляется в полной мере только в едином комплексе с другими нормами, закрепленными в текущем законодательстве. Это свойство Конституции проявляется уже в том, что в ней содержатся статьи, в которых предписывается необходимость издания законов, раскрывающих её содержание. Статьи такого рода можно разделить на две группы: к первой группе относятся статьи Конституции, в которых говорится о необходимости принятия федеральных конституционных законов. Таких требований в Конституции – 15; подавляющее большинство таких федеральных конституционных законов уже приняты⁵⁸. Ко второй группе следует отнести принятие по указанным в Конституции вопросам федеральных законов. В Конституции названы только наиболее значимые для данного периода развития государства вопросы, которые должны быть урегулированы в первую очередь. Например, в ч.3 ст.36 установлена необходимость принятия федерального закона, в котором были бы определены условия и порядок пользования землей; в ч.4 ст.81 указано на необходимость принятия федерального закона о выборах Президента Российской Федерации и т.д. Многие из названных в Конституции требований принятия федеральных законов также уже выполнены.

Вторая форма реализации конституционных норм – это непосредственное осуществление норм Конституции путем их использования и соблюдения. Общая особенность конституционных норм состоит в том, что они реализуются не только и не столько в правовых отношениях, но в таком правомерном поведении субъектов их реализации, которое не порождает правовых отношений.

Использование конституционных норм – это такая форма их реализации, которая выражается в осуществлении возможностей, вытекающих из дозволения. Характерная черта данной формы реализации в том, что она предполагает активное правомерное поведение субъекта. Однако в отличие от исполнения она касается субъективных прав, причем прав на “свое”, собственное активное поведение, на использование предоставленных правом юридических возможностей, например, использование избирательного права и др.

Соблюдение – это такая форма реализации конституционных норм, которая выражается в том, что субъекты соблюдают свое поведение с юридическими запретами. Характерная черта данной формы реализации в том, что она находит свое проявление в пассивном поведении субъектов, которые не совершают действий, запрещенных конституционными нормами, т.е. выполняют возложенные на них обязанности. Например, каждый

⁵⁸ Подробнее смотреть об этом стр. 24 настоящего учебного пособия.

обязан платить установленные законом налоги и сборы (ст.57 Конституции РФ); каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст.58 Конституции РФ).

Третья форма реализации конституционных норм – это применение мер воспитания, поощрения, а в необходимых случаях и принуждения к исполнению конституционных норм. Под воздействием норм Конституции складывается убеждение граждан Российской Федерации в необходимости эффективного личного участия в решении задач, которые стоят перед государством. Аксиологический (ценностный) аспект воздействия Конституции на поведение человека связан с формированием его мировоззрения, убеждений, жизненных ориентаций и установок. А для этого граждане, в особенности студенты, должны знать Конституцию своего государства и с уважением относиться ко всему, что составляет её содержание.

Толкование Конституции Российской Федерации. – Конституция Российской Федерации ввела институт толкования Конституции специально уполномоченным на то государственным органом – Конституционным Судом Российской Федерации (п.5 ст.125 Конституции РФ). В данном случае речь идет об официальном толковании, имеющим особую юридическую силу и являющимся обязательным для всех правоприменяющих субъектов. Цель толкования заключается в том, чтобы юридически точно определить, как понимать ту или иную конституционную норму, допустимо ли её расширительное толкование, что создает условия для более правильной реализации соответствующих норм Конституции.

В ч.5 ст.125 Конституции РФ четко определено, по чьей инициативе Конституционный Суд может давать толкование Конституции. К органам, полномочным обращаться с запросами в Конституционный Суд РФ по вопросам толкования, Конституция относит Президента Российской Федерации, Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации. Особое значение имеет разъяснение смысла и содержания конституционных норм, обращенное к представительным, исполнительным государственным органам и отдельным должностным лицам.

Конституционный Суд Российской Федерации за время своей работы с 1995 г. и на конец 2002 г. 14 раз рассматривал дела о толковании тех или иных положений Конституции Российской Федерации 1993 г. Одним из первых было толкование статей 103 ч.3, 106 ч.2 и 5, 107 ч.3, 108 ч.2, 117 ч.3 и 135 ч.2. Рассмотрев дело о толковании соответствующих статей Конституции, Конституционный Суд установил, что понятие “общее число депутатов” Государственной Думы следует трактовать как конституционно определенный её состав в 450 депутатов.

При изучении соответствующих разделов курса “Государственное (конституционное) право Российской Федерации” преподаватели будут

рекомендовать студентам и другие постановления Конституционного Суда, которые имеют непосредственное отношение к пониманию существа изучаемых государственно-правовых институтов.

§ 4. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации

В федеративных государствах действуют два вида конституций – федеративная конституция и конституции субъектов. Так, в США действует федеральная Конституция 1787 г. и 50 конституций штатов; в Швейцарской Конфедерации действует новая Конституция Конфедерации, принятая 18 апреля 1999 г., вступившая в силу с 1 января 2000 г., а также 23 конституции кантонов и 3 конституции полукантонов; в Союзе ССР кроме союзной Конституции 1977 г. действовали 15 конституций союзных республик и 20 конституций автономных республик.

Федеративная природа России обуславливает действие на её территории Конституции Федерации и 21 конституции республик в составе Российской Федерации. Кроме того, особенность Российской Федерации в том, что входящие в её состав края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа, а их – 68, являясь субъектами Федерации, имеют свои уставы, действующие в качестве их основных законов. Совокупность действующих в Российской Федерации Конституции самой Федерации, конституций республик и уставов иных её субъектов, образуют конституционную систему, которая выступает формой выражения федеральной государственности и государственности субъектов Федерации.

Правовой основой российского государства и его конституционной системы является Конституция Российской Федерации 1993 г. – основной закон государства. Что касается природы конституционного и уставного правотворчества её субъектов, то их конституционная и уставная самостоятельность имеет свои пределы. В ч.2 ст.5 Конституции Российской Федерации установлено: “Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство”. А в п. “а” ст.72 Конституции Российской Федерации обеспечение ответственности конституций республик и уставов иных субъектов Конституции Российской Федерации отнесено к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов. Как эти положения, так и положения других статей Конституции Российской Федерации (ч.2 ст.4, ч.1 ст.15 и др.) подтверждают верховенство Конституции Российской Федерации на всей её территории.

Целью установления отмеченных положений является обеспечение механизмов функционирования Российской Федерации как единого госу-

дарства, выражающего интересы исторически объединившихся в него народов, обеспечение демократических принципов организации институтов власти и прав граждан на всей территории Федерации. Вне рамок этих целей за её субъектами обеспечивается широкая самостоятельность в определении содержания своих конституций и уставов. Это гарантирует за ними право отражать специфику своей государственности, исторические, национальные и иные особенности их развития.

Итак, какие же особенности присущи конституциям, уставам субъектов Российской Федерации:

во-первых, статья 66 Конституции Российской Федерации устанавливает, что статус субъекта определяется Конституцией Российской Федерации, конституцией республики или уставом иных субъектов Российской Федерации. Конституции, уставы субъектов Федерации – это, следовательно, учредительные по своей юридической природе, определяющие государственно-правовой статус соответствующего субъекта, акты. Конституции и уставы, будучи учредительными по своему характеру, определяют государственно-правовую организацию соответствующего субъекта и образуют основу законодательства по вопросам их исключительного ведения. Всё это дало право законодательным (представительным) органам субъектов именовать свои конституции, уставы **основными законами** соответствующего субъекта, о чем свидетельствует следующее наименование: Устав (основной закон) Самарской области;

во-вторых, как основному закону субъекта, конституции, уставу присуще такое значимое свойство, **как стабильность**. Стабильность основных законов субъектов находит своё выражение в особом порядке принятия, а также в особом порядке внесения изменений и дополнений в основной закон.

Особенности порядка принятия находят своё проявление в том, что в ряде субъектов они принимаются на референдуме (Республика Ингушетия) или специально создаваемом для этой цели органом (в Республике Дагестан Конституция принималась Конституционным Собранием). Если же конституции, уставы принимаются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта, то они считаются принятыми только квалифицированным большинством голосов депутатов соответствующего законодательного органа. В целом ряде субъектов используются смешанные формы (так, в Республике Мордовия новая Конституция принималась 2/3 от общего числа депутатов Государственного Собрания, а затем была вынесена на всенародное голосование).

Усложненным, по сравнению с обычными законами, является и порядок внесения изменений и дополнений в конституции, уставы субъектов, чем обеспечивается их повышенная стабильность. Так, в статье 160 Устава Самарской области сказано: “Устав Самарской области, Закон Самарской области о внесении изменений и (или) дополнений в Устав Самарской об-

ласти во всех чтениях принимается не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Самарской Губернской Думы”.

Несмотря на имеющиеся своеобразия в других субъектах Федерации, во всех случаях процедура принятия конституций республик и уставов других субъектов, внесения изменений и дополнений в них тщательно проработана, содержит механизм защиты от волюнтаристских изменений текста основного закона. Именно установленная процедура принятия и изменения основного закона гарантирует его стабильность;

в-третьих, учредительный характер основных законов субъектов Российской Федерации предопределяет и круг общественных отношений, которые регулируются нормами основных законов. Иначе говоря – предопределяет особенности конституционного, уставного регулирования. В тоже время и конституции, и уставы субъектов должны отвечать определенным требованиям, которые способствовали бы сохранению единства и целостности федеративного государства.

Требование первое состоит в том, чтобы конституции и уставы субъектов соответствовали Конституции Российской Федерации. Это означает, прежде всего, что основные законы субъектов должны придерживаться основополагающих принципов конституционного строя, сформулированных в первой главе Конституции Российской Федерации. И это логично, ибо не может быть разных принципов конституционного строя в государстве в целом и в его частях⁵⁹.

По аналогии с Конституцией Российской Федерации, основные законы субъектов Федерации провозглашают прямое действие и примат норм международного права над внутригосударственным правом. Соответствие основных законов субъектов Конституции РФ находит своё выражение в установлении единого гражданства субъектов Федерации и республик, как государств; обеспечении взаимодействия федеральных органов государственной власти с государственными органами субъектов и др.

Требование второе относится к пределам самостоятельности субъектов в конституционно-уставном правовом регулировании. Наряду с общими чертами, которые присущи конституциям и уставам субъектов в силу восприятия ими основ конституционного строя Российской Федерации,

⁵⁹ В силу этого, основные законы большинства субъектов определяют их государственно-правовой статус в строгом соответствии с федеральной Конституцией: субъекты признают себя частью Российской Федерации; демократическим, правовым, светским государством или иным субъектом; в большинстве основных законов воспроизводятся основные права и свободы, провозглашенные в Федеральной Конституции; в ряде субъектов провозглашаются и гарантируются права и свободы этнических общностей, проживающих на территории соответствующего субъекта; гарантируется поддержка со стороны соответствующего субъекта в развитии национальных традиций, обычаев, языка малочисленных народов. Целью социальной политики признается достижение благосостояния каждого человека и всего общества, социальной справедливости и достойного уровня жизни.

конституции и уставы многих субъектов отличаются от Конституции Российской Федерации, и друг от друга не только территориальными масштабами действия, т.е. пределами собственной территории, но и в целом ряде случаев объектом правового регулирования, что отражает не только их исторические и национальные особенности, но и определенные политические амбиции.

Особенности нормативно-правового регулирования конституций и уставов субъектов, их самостоятельность проявляется, главным образом, в следующих направлениях:

субъекты самостоятельны в выборе наименования субъекта; в наименовании законодательного (представительного) органа государственной власти; в наименовании высшего должностного лица, в определении порядка их избрания; их структуры (например, двухпалатные).

Однако самостоятельность субъектов в организации и деятельности своих органов государственной власти и органов местного самоуправления ограничена требованиями соответствующих федеральных законов: Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с изменениями и дополнениями Федеральным законом от 29 июля 2000 г.; и Федерального закона от 26 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основные законы субъектов проводят в жизнь принцип разделения властей; все субъекты самостоятельно решают вопрос о своей символике, устанавливая свои национальные гербы, флаги, гимны; самостоятельно принимают решения по вопросам административно-территориального деления.

Что касается политических амбиций, то они в наибольшей степени проявляются в отказе от признания основ конституционного строя и принципов государственного устройства Российской Федерации в создании собственной модели устройства субъекта. Так, Республики Башкортостан и Бурятия в своих конституциях определили себя суверенными государствами⁶⁰; действующие конституции Башкортостана и Татарстана закрепляют, по сути, конфедеративный характер связей с Российской Федерацией.

⁶⁰ В данном случае надо иметь в виду то, что в Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ от 31 марта 1992 г. республики, действительно, названы суверенными. Однако в ч.4 п.1 Раздела второго Конституции Российской Федерации сказано, что положения Федеративного договора, а названный Договор – часть Федеративного договора, действуют только в случае, если они не противоречат Конституции РФ. В статье 5 Конституции РФ республики названы только государствами, без признания их суверенными.

В-четвертых, конституции и уставы субъектов Российской Федерации в отличие от иных нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов, не могут считаться простой разновидностью правовых актов, принимаемых этими органами. Конституции, уставы субъектов имеют высшую юридическую силу в системе правовых актов соответствующих субъектов Российской Федерации.

Высшая юридическая сила основных законов субъектов в формальном смысле проявляется в том, что, во-первых, их нормы всегда имеют приоритет над положениями иных нормативных правовых актов, а тем более актов органов исполнительной власти; во-вторых, законы или подзаконные акты государственных органов субъектов Федерации должны приниматься предусмотренными в основных законах органами и по установленной процедуре; в-третьих, высшая юридическая сила основных законов субъектов в материальном смысле состоит в том, что нижестоящие по уровню правовые нормы должны соответствовать по существу (во всяком случае – не противоречить) нормам основных законов. В противном случае, любой акт, любого государственного органа или органа местного самоуправления, действующего на территории субъекта, либо по существу, либо по форме должен быть признан недействительным.

Верховенство основного закона в целом ряде случаев обеспечивается его собственными нормами. Так, в Уставе Иркутской области установлено: "Никакой закон, противоречащий в чем-либо настоящему Уставу или какому-либо его предписанию, не может быть принят Законодательным (представительным) органом Иркутской области". А вот другое предписание: "Любой закон, противоречащий в чем-либо настоящей Конституции или какому-либо её предписанию, будет недействителен, но лишь в той мере, какой он им противоречит" (Конституция Республики Удмуртия).

В-пятых, для основных законов субъектов Российской Федерации характерен особый порядок их судебной проверки. Согласно п."б" ч.2 статьи 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации конституций республик, уставов, а также и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместно ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Особенности конституций, уставов субъектов Российской Федерации как учредительных по своей природе нормативных правовых актов, их отличие от других нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации определяют и различие в порядке их судебной проверки по содержанию на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, которые, основываясь на

конституционных нормах, непосредственно затрагивают статус субъектов Российской Федерации.

Так, процедура проверки соответствия конституций, уставов субъектов Российской Федерации, установленная Федеральным конституционным законом “О конституционном Суде Российской Федерации” также свидетельствует об их особой правовой природе. Такие дела разрешаются Конституционным Судом исключительно в пленарных заседаниях (п.1 ч.2 ст.21 Федерального конституционного закона), в то время, как дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации, Государственной Думы Правительства Российской Федерации рассматриваются им в заседаниях палат (п. “а” и “б” ч.2 ст.22 Федерального конституционного закона).

Что касается Верховного Суда Российской Федерации, а также иных судов общей компетенции, то, в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 года по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан, при проверке конституций, уставов субъектов Российской Федерации на выявление их соответствия Федеральным законам требуется, прежде всего, установление их соответствия Конституции Российской Федерации, разрешение такого рода вопросов влечет за собой необходимость применения процедур конституционного судопроизводства. А это означает недопущение судами общей юрисдикции (судами, осуществляющими гражданское и административное судопроизводство) разрешение дел об оспаривании конституций, уставов субъектов Российской Федерации.

За Генеральным Прокурором Российской Федерации, в соответствии с названным Постановлением Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 года, сохраняется возможность обращения в Конституционный Суд о проверке соответствия Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации, в соответствии со ст.27 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”, могут предусматривать специальный порядок проверки принимаемых ими нормативных правовых актов на предмет их соответствия своим основным законам.

РАЗДЕЛ III

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава I. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО ОСНОВЫ

§ 1. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, содержание

В современной науке государственного (конституционного) права всё чаще используется термин “конституционный строй”. Этим понятием фиксируется строго определенная, основополагающая часть социальных отношений, с помощью которых определяются организационные и функциональные основы единства общества. Вместе с тем, с помощью характеристик конституционного строя предопределяется совокупность принципов, без которых строй государства не может быть конституционным.

Понятие “конституционный строй”, как новое для современной России, для науки государственного (конституционного) права, развивается из категорий общественного и государственного строя. Однако между понятиями общественного, государственного строя и конституционного строя можно выделить определенные различия. А именно:

во-первых, общественный строй не является государственно-правовой категорией. Общественный строй – это социально-политическое понятие, с помощью которого охватывается вся сумма общественных отношений;

во-вторых, как общественный, так и государственный строй могут быть неконституционными, а их воздействие на общество – преимущественно неправовым. Если же государство воздействует на общество, на общественный строй посредством установления правовых норм, опираясь при этом на конституцию, то это позволяет говорить о началах конституционного строя;

в-третьих, традиционно в отечественной науке и практике общественный строй получил ярко выраженную идеологическую форму закрепления (выделяя классовый характер общества и пр.). Одной из отличительных особенностей конституционного строя следует считать его надидеологизованную природу. Конституционный строй призван опираться на прочные экономические, социальные, политические и духовные основы, которые создают реальные условия для развития соответствующих общественных отношений и, главным образом, для привлечения народа к управлению делами государства.

До признания народа источником власти нет и не может быть и речи о конституционном строе. Конституционный строй возникает с момента признания народа в качестве источника государственной власти и, как следствие, с момента возникновения института выборов, парламента, сформированного на основе выборов, стремления к обеспечению юридического равенства граждан, юридически наделенных правом участия в формировании парламента и отправлении власти, чего нет вне конституционного строя.

Именно народовластие является сущностью конституционного строя, а само народовластие означает принадлежность всей власти народу, её свободное осуществление в полном соответствии и с его суверенной волей. Ленин В.И. говорил, что всякая буржуазная революция "...есть в конце концов процесс создания конституционного строя, и ничего более. Это истина"⁶¹. И в другом месте: "Такая форма правления, когда народ участвует в законодательстве и управлении, называется конституционной формой правления (конституция – закон об участии народных представителей в законодательстве и управлении государством)"⁶².

Однако следует иметь в виду, что конституционный строй возникает раньше писаной конституции, которая принимается на заключительном этапе формирования конституционного строя в качестве его юридической гарантии (либо не принимается вообще, как в Великобритании). То обстоятельство, что конституционный строй может какое-то время существовать без конституции, говорит о первичности конституционного строя, т.е. в данном случае мы говорим о конституционном строе **в объективном смысле** (объективная категория), который нуждается в писаной конституции лишь в качестве дополнительной гарантии своей законности, легитимности, стабильности. Поэтому можно сказать, что **конституционное государство – это такое государство, которое признает народ источником своей власти и действующее в соответствии с интересами народа. Вместе с тем, конституционный строй есть условие и средство юридического оформления гражданского общества и правового государства.**

Сказанное позволяет дать следующее определение понятия конституционного строя как **объективной категории. Конституционный строй – это система социально-правовых отношений и институтов народовластия, которая основана на совокупности принципов, содействующих закреплению в обществе стабильных, гуманных и правовых связей между человеком, гражданским обществом и государством.**

⁶¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.16. С.14.

⁶² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.4. С.252.

§ 2. Основы конституционного строя как государственно-правовой институт

Наличие в государстве конституции совсем не означает, что такое государство можно считать конституционным. Конституционным государством характеризуется, прежде всего, тем, что в нем обеспечено **подчинение государства праву**. А для того, чтобы государство в полной мере подчинялось праву, это подчинение должно быть обеспечено определенными гарантиями. Эти гарантии в своей совокупности образуют конституционный строй, о чем мы уже говорили, **а важнейшие из них возводятся в ранг конституционных принципов и образуют основы конституционного строя**, что и является уже государственно-правовым институтом.

Таким образом, **под основами конституционного строя понимаются главные принципы государства, обеспечивающие его подчинение праву и характеризующие его как конституционное государство**. Можно сказать и так: основы конституционного строя – это субъективное отражение объективной категории, которая адекватно, либо не вполне адекватно устанавливается законодателем. В данном случае следует иметь в виду, что каждое государство само определяет степень важности для государства тех или иных общественных отношений, тех или иных гарантий для обеспечения своей конституционности. То есть набор этих гарантий в конституционных государствах не вполне одинаков. Однако в науке признано считать, что в число гарантий обязательно должны быть включены такие принципы как **участие народа или народных представителей в законодательстве и разделение властей**. Именно эти две основные гарантии конституционности государственной власти составляют тот фундамент, на котором базируется каждое конституционное государство. В этом случае обычно ссылаются на статью 16 провозглашенной французским Учредительным Собранием 1789 года Декларации прав человека и гражданина о том, что “...общество, в котором не установлено разделение властей, не имеет конституции”.

Чем же характеризуется специфика основ конституционного строя как государственно-правового института? Можно выделить следующие характерные черты:

во-первых, основы конституционного строя определяют главные черты государственного и общественного строя Российской Федерации, т.е. характер отношения властей в условиях их разделения, форму правления и политический режим, порядок функционирования основных систем общества – политической, экономической, социальной, и др.;

во-вторых, основы конституционного строя составляют первичную нормативную базу для остальных положений Конституции Российской Федерации, всей системы действующего законодательства. А это означает,

что другие главы Конституции содержат нормы, которые развивают, конкретизируют исходные принципы;

в-третьих, они обладают верховенством по отношению ко всем остальным положениям Конституции, всем нормативным правовым актам государственных органов и органов местного самоуправления. Их особая юридическая сила выражается в обязанности законодателя следовать указанным принципам при изменении или дополнении Конституции. Ими руководствуется и Конституционный Суд при разрешении разночтений между правовыми нормами;

в-четвертых, для них характерна постоянность действия, устойчивость и особый порядок изменения.

Собственно основы конституционного строя Российской Федерации, т.е. как основные принципы, определяющие его сущность выступающие в качестве руководящих начал, содержатся в первой главе Конституции Российской Федерации 1993 года. С их помощью определяются основы статуса Российской Федерации как демократического государства: основы положения человека и гражданина в государстве и обществе; основы социально-экономических отношений в обществе и др. Все эти и другие конституционные основы будут рассмотрены во второй главе настоящего раздела учебного пособия.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что основы конституционного строя представляют собой **головной политико-правовой институт, а это одновременно и головной государственно-правовой институт**, который имеет целью:

установить содержание концепции, которая формирует подходы к пониманию всех политико-правовых и государственно-правовых институтов нашего общества и государства;

выразить и зафиксировать на высшем уровне юридической регламентации приверженности нашего общества общечеловеческим ценностям, приоритету прав человека, общепризнанным принципам и нормам международного права;

зафиксировать гарантии необратимости последовательного и поступательного развития идей конституционализма, законности, демократии.

Следует также отметить, что основы конституционного строя выполняют значительную аксиологическую роль, что проявляется в следующем: во-первых, в данном случае гражданин получает надежные критерии, благодаря которым он может давать верную оценку федеральным законам, иным нормативно-правовым актам, действиям должностных лиц, отличать произвол от правовых мер, проводимых в рамках Конституции и законности; во-вторых, когда в законах и иных нормативных правовых актах отсутствуют необходимые нормы или они противоречат Конституции Российской Федерации, гражданин вправе реализовать свои права, руководствуясь положениями Конституции, и в первую очередь – основами кон-

ституционного строя, ибо принцип прямого действия Конституции непосредственно закреплён в её статье 15, которая включена в главу первую Конституции.

Учитывая подобное предназначение основ конституционного строя, Конституция Российской Федерации в статье 16 закрепила:

“1. Положения настоящей главы Конституции составляют основы конституционного строя Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией.

2. Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации”.

А это означает, что ни одна действующая норма права, независимо от того, где она закреплена – в других главах Конституции, в федеральных законах, нормативных указах Президента Российской Федерации или постановлениях Правительства Российской Федерации, не может противоречить установленным в главе I Конституции основам конституционного строя. В случае их несоответствия указанным требованиям, такие нормы признаются неконституционными и утрачивают силу. Не могут также противоречить основам конституционного строя действия и решения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления.

Следовательно, если Основной закон страны стоит на первом месте в системе права, то основы конституционного строя закономерно служат “конституцией для конституции”, т.е. они могут быть представлены в качестве той нормы, которой следует мерить сам текст Конституции. Поэтому основы конституционного строя могут быть отменены, изменены или дополнены только самими избирателями в ходе референдума по предложению специально созданного для решения этих вопросов – Конституционного Собрания (См. Главу IX Конституции РФ).

Глава II

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

§ 1. Форма Российского государства

Признаком, позволяющим установить особенности того или иного государства, является его форма. Форма государства – это, прежде всего, порядок образования органов государства, особенности структуры высших органов государства, взаимоотношения между ними и органами составных частей государства и местными органами, а также методы их деятельности по руководству обществом. Всякая форма государства складывается из

трех её структурных элементов, а именно: формы правления, государственного устройства и формы политического режима.

Форма правления Российской Федерации. – По тому, как строятся высшие органы власти – являются ли они единоличными или коллегиальными, наследственными или выборными – в теории государства и права принято различать монархические и республиканские формы правления.

В статье 1 Основного закона Российской Федерации Россия характеризуется **как государство с республиканской формой правления**. Однако в Конституции не устанавливается, к какой разновидности республики относится Российская Федерация – парламентской или президентской. Вместе с тем, конституционные характеристики статуса Президента Российской Федерации дают основания говорить о том, что в Российской Федерации предпочтение отдано президентской форме правления. В конкретных условиях нашей страны более предпочтительной оказалась именно такая форма правления, которая призвана, с одной стороны, обеспечить сбалансированный характер взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью, а с другой – сильную исполнительную власть. Характеризуя правовой статус Президента Российской Федерации, не следует ограничиваться безоговорочными утверждениями – «или ... или». То есть в данном случае речь идет о том, что многие наши государствоведы в обязательном порядке пытаются сравнить особенности статуса Президента РФ со статусом Президента в США, как классической формы президентской республики, а затем отсчитывая от неё все иные президентские республики. Тем самым президентская республика США превращается в главную точку отсчета – только такой должна быть президентская республика, а все остальные – это уже полупрезидентские, смешанные и т.п. А зачем? Ведь у каждого государства есть свои особенности, традиции, обстоятельства, которые вызвали необходимость установить именно такую, свою форму президентской республики. Так и в Российской Федерации.

Президент Российской Федерации может быть отнесен к вполне самостоятельному виду органов государственной власти. Его статус включает в себя много из того, что характерно для президентов других современных государств, а также и то, что характерно для правового статуса только Президента Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации предлагает новую схему разделения властей, суть которой – более сильное президентство, чем это сложилось в современных президентских республиках. По действующей Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации уже не глава исполнительной власти, как это было по Конституции 1978 г. с изменениями 1989-1991 гг., и, следовательно, он не руководит деятельностью Правительства и не несет прямой ответственности за политику и действия исполнительной власти. Президент и исполнительная власть отделяются, а это значит, что сделан шаг в сторону от американской модели

президентской республики, которая предполагает тесную связь этих ветвей власти. Особенность президентской власти в России в том, что она становится доминирующей в схеме разделения властей, в определенной степени первичной и по отношению к законодательной, и исполнительной, и судебной.

Отвечая на вопрос о том, какую форму правления установила Конституция Российской Федерации 1993 года, можно прямо сказать, что Россия является **президентской республикой** со своими специфическими особенностями. Говорить о том, что в России установлена полупрезидентская или какая-то суперпрезидентская республика, как об этом говорят авторы отдельных наших учебников, вряд ли есть достаточно убедительных доказательств. Кроме того, в учебном процессе подобные сравнения ни к чему. Подробнее все эти вопросы студенты будут изучать в главе “Президент Российской Федерации” учебного курса государственное (конституционное) право Российской Федерации.

Форма государственного устройства России. – В науке под государственным устройством понимают устройство государства с точки зрения его национально-государственной или административно-территориальной организации, т.е. из каких частей состоит государство и каков характер взаимоотношения государства в целом с его составными частями⁶³.

Для всех современных государств характерна одна из двух форм государственного устройства – **унитарное** или единое государство и **федеративное** или сложное государство.

Унитарное государство характеризуется следующими основными чертами:

1) унитарное государство – это **единое, слитное государство**, территория которого делится на административно-территориальные единицы, которые не являются самостоятельными государственными образованиями. Вместе с тем, унитарная республика допускает национально-политическую или административную автономию;

2) в унитарном государстве имеется одна конституция (реже конституцию имеет одна из форм автономии, но она не должна противоречить содержанию общегосударственной конституции); в унитарном государстве имеются единые законодательные и представительные органы для всей страны. В административно-территориальных единицах таких органов нет. Там действуют органы территориальных образований.

Можно сказать и так, что унитарное государство – это централизованное государство со свойственной ему единой системой органов госу-

⁶³ В общественных науках термин “государственное устройство” употребляют в широком и узком смысле. Государственное устройство в широком смысле понимается как все устройство государства – организация власти, включая систему государственных органов, правовой статус личности и др. В узком смысле – это его территориальная организация и только.

дарственной власти, правосудия, на территории которого действуют единые конституционные и иные правовые акты.

Федеративное устройство, независимо от его разновидности, характеризуется следующими государственно-правовыми признаками:

1) это также единое, но уже сложное государство, состоящее из государств-членов (субъектов), т.е. это постоянное объединение нескольких государств или государственных образований, которые образовали новое государство. При этом, каждый из субъектов федерации обладает значительной самостоятельностью;

2) правовой формой закрепления государственных связей является либо договор, либо конституция, законодательно закрепившие предметы ведения двух уровней;

3) у федерации есть единая территория, образованная в результате объединения территорий её субъектов;

4) в федерации имеется единое федеральное гражданство и одновременно может сохраняться гражданство её отдельных субъектов;

5) в федерации существуют общие для всего государства высшие законодательные (представительные) органы государственной власти, единые органы исполнительной власти. В тоже время субъекты федерации вправе иметь свои законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти;

6) в федерации создаются единые вооруженные силы, устанавливается единая денежная система и система федеральных налогов.

Названные признаки являются общими для всех федераций. Вместе с тем, следует также отметить и структурно-функциональную правовую специфику федеративного государства. Для федеративных государств характерно закрепление: принципа верховенства федерального закона на всей территории государства; особый порядок разрешения конституционных споров между федерацией и её субъектами относительно объемов предоставленных им полномочий; учреждение федеральных органов, которые призваны выносить окончательное решение по всем вопросам компетенционного характера; право субъектов федерации участвовать в управлении делами федерации.

Именно наличие общих и специфических признаков в организации власти в федерации и характере взаимоотношений федерации и её субъектов позволяет дать четкую характеристику того или иного федеративного государства. Особенность каждой конкретной федерации зависит также от целого ряда факторов исторических, экономических, политических, существенная роль может принадлежать учету особенностей национального состава населения. Учитывая сказанное, можно выделить следующие возможные варианты при образовании федеративных государств:

а) способ образования федерации – конституционный и договорный;

б) способ выделения частей федерации – это федерации, образованные по территориальному, национальному, национально-территориальному и языковому признакам;

в) особенности разграничения полномочий между центральной государственной властью и властью субъекта федерации – централизованные и децентрализованные;

г) способ закрепления статуса субъектов федерации позволяет выделить симметричные федерации, в которых субъекты обладают равным правовым статусом, и асимметричные федерации, в которых статус субъектов различен.

Российская Федерация существенно отличается от всех известных современных федеративных государств. До образования СССР под федерацией обычно понимали объединение двух или более государств в одно **союзное** государство. Однако образование РСФСР шло другим путем; она была образована в результате создания в её составе автономных государств народов, населявших территорию России. Эти государства (автономные республики) и национально-государственные образования (автономные области и национальные округа) стали её субъектами. С самого начала своего образования Российская Федерация (РСФСР) характеризовалась тем, что это была федерация конституционная, национально-территориальная, асимметричная децентрализованная (Студенты будут изучать особенности становления и развития Российской Федерации с момента её возникновения в январе 1918 г. по настоящее время в пятом разделе курса).

Рассматривая вопрос о формах государственного устройства, мы отмечали, что такими формами является унитарное государство и федеративное. Однако в учебной литературе довольно часто **к формам государственного устройства относят и конфедерацию**. Что такое конфедерация? Слово “конфедерация” в переводе на русский язык означает – союз, объединение. Применительно к рассматриваемому вопросу, это означает постоянный, а чаще – временный союз **суверенных государств**, созданный для достижения каких-либо общих целей политического, военного или таможенного характера. В конфедерации образуются только те органы, которые необходимы для решения общих задач в пределах делегированных им полномочий. Эти органы не обладают прямой властью над государствами, входящими в конфедерацию. Решения этих органов, хотя и принимаются по принципу единогласия, подлежат осуществлению только с согласия органов власти соответствующего государства, которому принадлежит также право нуллификации, т.е. право отказа в признании либо в применении актов союзной власти на своей территории. Конфедерация не обладает суверенитетом, который сохраняется за входящими в союз государствами; не является субъектом международного права, поскольку конфедерация лишена суверенной власти над территорией и населением;

субъектам конфедерации принадлежит право выхода из союза (сепарация). В конфедерации нет единого гражданства, отсутствует единая система налогов; бюджет конфедерации формируется за счет взносов субъектов конфедерации, при чем, возможность принудительного взыскания налогов конфедерация не обладает. Всё это свидетельствует о том, что конфедерация не представляет единого государства с присущими ему соответствующими государственно-правовыми признаками, а потому не может быть признана формой государственного (внутригосударственного) устройства. Конфедерация – это международно-правовое объединение государств⁶⁴.

Политический режим Российской Федерации. – Мы рассмотрели два элемента, которые характеризуют **внешнюю** форму Российского государства. Третьим элементом, главной, **внутренней стороной** формы государства является политический режим, который характеризуется: во-первых, совокупностью приемов и методов осуществления государственной власти и, во-вторых, определенными структурными особенностями самого государственного аппарата. Можно сказать, что именно анализ политического режима позволяет высказать наиболее адекватное суждение о подлинных возможностях человека в его взаимоотношениях с государственными органами. Политическим режимом обуславливается присущий тому или иному периоду жизни страны порядок политических отношений, степень политической свободы, образ правления. Это, по сути, функциональная характеристика власти. Она не может не отражаться на правовых формах государства и его отношениях с обществом и отдельным человеком, урегулированных, прежде всего, государственным правом. Однако именно политический режим нередко выступает как причина фиктивности соответствующих положений, содержание которых выхолащивается практикой осуществления государственной власти или которые этой практикой нарушаются.

В современном мире существуют: либеральный, либерально-демократический или конституционный, бонапартистский, военно-полицейский, фашистский, диктаторско-монополистический, марионеточный, клерикально-фундаменталистский и различные варианты того или иного из названных режимов.

Однако всё многообразие политических режимов в науке сводят к двум большим разновидностям – демократическому и антидемократическому политическому режиму.

⁶⁴ В историческом плане предшественницей федерации была конфедеративная форма объединения государств. Впервые возникнув в Древней Греции в форме симполий, т.е. государственно-политических лиг городов-государств, например, Ахейская (284-146 гг. до н.э.), Эгейская (III в. –183 г. до н.э.). В последующие годы конфедерациями были – Рейнская (1214 – 1350 гг.), Утрехтская лига 1539 г. сохранилась вплоть до 1795 г.; германская конфедерация 1815 – 1866 гг., Соединенные Штаты Америки с 1781 по 1785 гг.

Демократический режим характеризуется высокой степенью политической свободы человека, реальным существованием политических и правовых институтов, позволяющих ему оказывать влияние на государственное управление обществом. Политический режим обычно находит отражение в конституциях и законах, которые закрепляют институты представительной и непосредственной демократии, гарантированные личные и политические права и свободы, независимые средства массовой информации, политическое многообразие, разделение властей, широкое местное самоуправление и мн. др.

Отличаются многообразием и антидемократические политические режимы. Эти режимы обычно делят на авторитарные и тоталитарные.

Авторитарным называется политический режим, при котором власть полностью или в достаточно полном объеме сконцентрирована в руках одного органа или лица, игнорируя или существенно снижая роль представительных органов. В таком государстве полностью или почти полностью отсутствует на деле политическая оппозиция. Оппозиция либо прямо запрещается, либо ставится в такие условия, которые не позволяют ей нормально функционировать. Публичная власть широко прибегает к администрированию. Выборы проводятся под контролем властей. Формальным характером отличается и разделение властей, даже если оно и провозглашено конституционно. Реально все функции власти сосредоточены в руках одного лица – президента, премьер-министра, монарха. Для всеохватывающего овладения обществом используется такой политический институт, как государственная “партия”, проникающая во все ячейки общества. Предел авторитаризма образует **тоталитарный режим**. Своё законченное выражение тоталитаризм получает в виде фашистского государства.

Политический режим в Российской Федерации. – Согласно ст. 1 Конституции Российской Федерации 1993 года: “Российская Федерация – Россия есть **демократическое** правовое государство с республиканской формой правления”.

Демократический политический режим в Российской Федерации характеризуется следующими особенностями:

во-первых, демократический режим Российской Федерации раскрывается в таких основах конституционного строя как народовластие, а формой его реализации выступает республиканское правление с разделением и взаимодействием властей, развитой системой народного представительства и различных форм непосредственной демократии;

во-вторых, демократический режим Российской Федерации находит своё выражение и в том, что в ней человек, его права и свободы провозглашаются (объявляются) высшей ценностью. При чем, Конституция устанавливает, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства;

в-третьих, демократия в России осуществляется на основе принципа идеологического и политического многообразия. Этот принцип исключает возможность существования в стране государственной или иной обязательной идеологии. При этом принцип идеологического и политического многообразия означает также создание возможностей оказывать влияние на политические процессы теми социально-политическими или иными организациями, деятельность которых имеет политический аспект и находится в рамках Конституции Российской Федерации;

в-четвертых, к числу важнейших проявлений демократизма российского государства относится наличие местного самоуправления и различных форм непосредственной демократии на федеральном, региональном и местном уровнях, которые распространяются не только на территориальные сообщества, но и на национальные образования, места проживания малочисленных народов России.

Таким образом, демократический режим российского государства в юридическом аспекте представляет собой механизм выявления и реализации воли большинства народа; это – механизм, в котором или с помощью которого выявленная воля не искажается, не извращается в интересах меньшинства, а в целом соответствует интересам, подавляющего большинства общества⁶⁵.

§ 2. Народовластие в Российской Федерации

В части 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации сказано: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Именно это кон-

⁶⁵ Вместе с тем, следует иметь в виду, что в силу особого характера правового положения Президента Российской Федерации, который не принадлежит ни к одной из ветвей власти, а сам оказывает доминирующее влияние на порядок организации и деятельности каждой ветви власти, такой политический режим в современной политологии на Западе получил название “делегативной демократии”. Делегативная, или другими словами, - “плебисцитарная демократия”, не являясь авторитарной системой, в тоже время отличается от традиционной представительной демократии.

Приближаясь в своих основных характеристиках к типу делегативной или плебисцитарной демократии, конституционное устройство Российской Федерации можно определить, с точки зрения политического режима, как “массовую плебисцитарную вождистскую демократию”, т.е. промежуточный тип режима между “рационально-правовым” и “харизматическим”, где центральная роль принадлежит Президенту, источником оправдания власти которого является всенародное голосование по формуле – “да” или “нет”. Такой режим обычно является внутренне нестабильным и на практике это приводит к прогрессивному параличу демократического государственного устройства. Правда, эта характеристика относилась к тому времени, когда Президентом был Ельцин Б.Н.

ституционное положение является исходным для рассмотрения вопроса о народовластии в Российской Федерации.

В литературе содержание понятия «народовластие» раскрывается как народный суверенитет, полномочие народа, народоправство и др. То есть, сам термин «народовластие» прямо указывает на то, что речь идет о власти народа. Однако каждая из категорий – «народ» и «власть» – составляющие в целом понятие «народовластие», представляют собой сложные явления и требуют самостоятельного рассмотрения.

Что следует понимать под термином – «народ». – Точное определение понятия «народ» имеет важное значение для определения понятия «народовластие». Если придерживаться конкретной социально-политической характеристики этих понятий, то станет ясным, что о народовластии можно говорить лишь тогда, когда власть на деле принадлежит всему обществу, или, по крайней мере, его большинству. Однако подобный подход не дает возможности четко определить субъектный состав понятия «народ».

Полагаем, что в данном случае необходимо исходить из того, что народ, в отличие от населения, **категория политическая**, потому, что именно народу принадлежит власть. С этих позиций субъектный состав понятия «народ» составляет та часть граждан Российской Федерации, которым предоставлено право принимать участие в выборах и референдуме, т.е. лицам, достигшим 18-тилетнего возраста. Иначе говоря, народ – это избирательный корпус.

Вторым по счету, но не по значимости, структурным элементом в системе народовластия является – **«власть»**. В юридической и иной общественно-политической литературе очень часто употребляется термин – «власть»: публичная власть, социальная власть, государственная власть, политическая власть и др. Можно встретить и такие словосочетания – «власть денег», «власть церкви». А кто осуществляет власть в родительском доме, в семье? Таким образом, несмотря на то, что слово «власть» широко распространено и в литературе, и в быту, в политическом сознании, содержание этого слова, само понятие власти остается недостаточно выясненным. Поэтому можно сказать, что слово «власть» является одним из наиболее неопределенных слов.

В науке государственного права наиболее распространенным является следующее определение понятия власти: власть – это функция, определенная форма руководства, предполагающая право и возможность распоряжаться и управлять кем-либо (людьми) и чем-либо (определенными процессами), подчинять своей воле других. Можно предложить и такое определение: **власть – это способность, право и возможность распоряжаться и управлять кем-либо, чем-либо, оказывать решающее воздействие на судьбы, поведение и деятельность людей с помощью различного рода средств права, авторитета, воли, принуждения.**

Таким образом, любая власть – это право и возможность распоряжаться, повелевать, управлять. Концентрированным выражением власти, ее сутью являются отношения господства и подчинения. В то же время, любая власть, будь то авторитарная или демократическая, подразумевает легитимность санкций, законное право наказывать, подчинять и принуждать. Без этого права власти просто нет. Другое дело, что она не сводится только к насилию. В демократическом правовом государстве власть базируется преимущественно на согласии большинства граждан относительно целей политики власти и способов ее осуществления.

Народовластие и его формы в Российской Федерации. – В части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. То есть, отличие в осуществлении власти в данном случае проводится по конкретным субъектам власти, а именно: **государственная власть и самоуправление.**

Содержание **государственной власти** характеризуется рядом специфических свойств. Определяющее место среди них принадлежит **государственному суверенитету**, который придает **верховный** характер государственной власти, делает ее **единственным** институтом, правомочным действовать от имени народа. Это свойство придает государственной власти **политический** характер, подтверждающий, что данная власть не только обладает верховенством и независимостью, но и является **единственной**, которая выступает объединяющим фактором на определенной территории. Государственной власти также присущи **всеобщеобязательный характер и универсальность воздействия**. В силу этого государственная власть в состоянии выполнять любую социальную функцию. Это означает, что государственная власть, при всех ее особенностях и специфических чертах, не перестает быть политической властью и всегда выступает как форма государственного руководства обществом.

Второй формой народовластия в Российской Федерации является «общественная власть» или общественное **самоуправление**. Народовластие не может быть сведено только к государственной власти. Государственная власть, будучи главной формой власти, гармонично сочетается с деятельностью различных форм самоуправления.

Под самоуправлением, в широком смысле, **следует понимать выполнение функций государственного или общественного управления по принципу относительной, определенной законом самостоятельности граждан или представляющими их органами на началах самоорганизации и под свою ответственность**. Следует также отметить, что самоуправление подчинено задаче решения общих для данной социальной общности дел, признавая над собой власть только соответствующего общественного объединения, опираясь, конечно, на закон.

Все самоуправление можно разделить на две большие группы в зависимости от того, **какие организации составляют их базу**. Если такой базой является **территориальная общность людей**, то и единица самоуправления квалифицируется в качестве **территориальной**; в данном случае мы говорим о действующем в Российской Федерации местном самоуправлении.

Если такую базу составляют **коллективы**, объединенные определенной производственно-профессиональной деятельностью, одними и теми же вероисповедными заботами, общими творческими устремлениями и т.д., то перед нами **корпоративные единицы самоуправления**. Например, общественные объединения, политические партии, национально-культурные автономии, творческие коллективы и др.

Заметно отличаясь между собой, все названные группы самоуправления так или иначе относятся к формам народовластия. Отправным пунктом в теоретическом осмыслении политико-правовой природы и организации самоуправления является положение о том, что самоуправление и государственное управление **совмещаются** в едином комплексе **публичной власти** и соучаствуют в реализации публичновластных полномочий. Вместе с тем, при сопоставлений государственного управления и самоуправления необходимо исходить из следующих положений:

во-первых, самоуправление четко проявляется в деятельности самоуправленческих негосударственных организаций, объединений, сообществ;

во-вторых, самоуправление охватывает многие стороны деятельности самоуправленческих формирований:

а) они вправе выполнять переданные в их ведение функции государственных органов;

б) они активно участвуют в руководстве подведомственными ими объектами хозяйственного и социально-культурного назначения;

в) они самостоятельно управляют делами своего объединения, сообщества (решение всех организационных, организационно-правовых задач);

в-третьих, государственное управление и самоуправление осуществляется двумя видами организации народа – государственными и негосударственными, которые входят в единую систему демократических форм управления делами государства. При этом, государственное управление представляет одну из форм осуществления государственной власти и всегда носит политический характер. Самоуправление достаточно многообразно. Оно может быть общественным и носить неполитический характер. Вместе с тем, оно может выполнять отдельные переданные ему государством функции и носить в этом случае политический характер. Следует также помнить, в рамках общества может существовать лишь одна общегосу-

дарственная система демократии. Но в тех же рамках, но на разных уровнях может существовать множество систем самоуправления;

в-четвертых, наибольшее значение для разграничения государственного управления и самоуправления имеет наличие у государственного управления **властных полномочий**. Однако, учитывая, что власть – понятие не только государственное, самоуправленческие формирования также располагают определенными властными полномочиями, которые выражаются в той или иной форме относительно к территориальному и корпоративному самоуправлению. Меры, применяемые общественными формированиями, не являются мерами государственного, юридического характера; они не могут сами по себе носить внешневластный характер, хотя, безусловно, являются властными в пределах соответствующего формирования.

В зависимости от способа осуществления власти народа различают непосредственное или прямое народовластие и представительное народовластие. – Таким способом может осуществляться как государственная власть, так и общественное самоуправление, т.е. и местное самоуправление.

Непосредственное или прямое народовластие – это такая форма, при которой власть или отдельные ее функции осуществляются народом непосредственно, т.е. решение определенных вопросов выносятся на непосредственное решение граждан. В этом случае не создается непрерывно действующая централизованная система или организация управления.

Обычно формы непосредственной демократии подразделяются на **факультативные и императивные**. К числу форм факультативного характера относятся: всенародные и местные обсуждения законопроектов; выявление общественного мнения по тем или иным вопросам государственного или местного значения; собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации, пикеты. Все они являются массовыми формами выражения настроения общественности. Они пригодны для реализации разных способов непосредственной гражданской активности, а именно, самозаявление вопросов, оценки положения дел в стране или на территории субъекта Федерации, а также и местного самоуправления. Право граждан Российской Федерации на выражение своей воли в таких формах, определено в ст.31 Конституции.

В части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что: «Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы». Именно эти формы относятся к **императивным формам, народовластия**.

Референдум Российской Федерации. - Порядок организации и проведения референдума Российской Федерации урегулирован Федеральным конституционным законом от 10 октября 1995 г. «О референдуме Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 года. Отдельные во-

просы, относящиеся к вопросу о порядке организации и проведения российского референдума, закреплены также в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (глава 2 и др.), а также отдельные изменения внесены Федеральным законом от 27 сентября 2002 г.

В статье 1 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» дано следующее определение понятия референдума: это «...всенародное голосование граждан Российской Федерации по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения». Обратите внимание, референдум представляет собой **утверждение** того или иного государственного решения путем всенародного голосования, придающего ему окончательный и обязательный характер.

Слово «референдум» в переводе с латинского означает «сообщаю», «докладаваю».⁶⁶

В зависимости от содержания законопроекта референдумы подразделяются на конституционные и законодательные. Конституционная теория подразделяет референдумы на обязательные и факультативные. Народные голосования, проводимые по вопросам, которые указаны в законе о референдуме, именуются обязательными, потому, что эти вопросы не могут быть решены иначе, как путем референдума. Референдумы по другим вопросам считаются факультативными, поскольку вынесение на народное голосование соответствующих законопроектов зависит от уполномоченных органов. Решение, принятое в порядке обязательного референдума, обладают наивысшей юридической силой по сравнению с решениями, принятыми представительными органами. Решения, принятое таким референдумом, может быть отменено или существенно изменено новым референдумом. Факультативный референдум порождает решения, которые могут быть изменены как представительным органом, так и народным голосованием.

⁶⁶ Специальная литература рассматривает Швейцарию в качестве родины референдума. Первый референдум был проведен в кантоне Берн в 1439 году. С тех пор и по настоящее время наиболее активно референдум используется в Швейцарии, где за период с 1874 г. по 1979 г. только по конституционным вопросам было проведено 139 референдумов.

Остальные страны Европы сохраняют, в основном, отрицательное отношение к референдуму. Так, в Великобритании институт референдума не существует и поныне. Основанием служит высказывание известного английского государствоведа А. Дайси против референдума. Он говорил: «Заменять власть парламента властью народа - значит передать управление страной из рук разума в руки невежества».

В США федеральная Конституция не предусматривает ни народной инициативы, ни народного голосования по законопроектам. Конституции всех штатов, за исключением одного - Делавер, предусматривают референдум в случае необходимости общего или частичного изменения их конституции. В настоящее время в 21 штате установлено, что референдум может проводиться и по вопросам текущего законодательства.

Законодательство Российской Федерации предусматривает возможность проведения как обязательного, так и факультативного референдумов.

На референдум Российской Федерации **в обязательном порядке выносятся вопрос о принятии новой Конституции Российской Федерации**, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 135 Конституции РФ и статья 3 Федерального конституционного закона).

В статье 3 Федерального конституционного закона определен круг вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум. К таким вопросам относятся следующие: изменение статуса субъекта Российской Федерации; досрочное прекращение или продление срока полномочий Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, а равно о проведении досрочных выборов либо об отсрочке таких выборов, формирования указанных федеральных органов государственной власти; принятие и изменение федерального бюджета, исполнения и изменения внутренних финансовых обязательств государства; введение, изменение и отмена федеральных налогов и сборов, а также освобождение от их уплаты; принятие чрезвычайных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; амнистия и помилование.

Следовательно, по всем другим вопросам государственной жизни могут проводиться общероссийские референдумы.

Вместе с тем, в статье 13 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. установлено, что референдум не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения на территории Российской Федерации, либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, либо на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения. Проведение референдума Российской Федерации также не допускается в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации..., или если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, иных выборных федеральных органов государственной власти. (Эти дополнения внесены в ст.12 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 г).

Инициатива проведения референдума принадлежит: во-первых, не менее чем **двум миллионам граждан** Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме; во-вторых, Конституционному Собранию в случае, предусмотренном частью 3 статьи 135 Конституции Российской Федерации. После того, как будут собраны два миллиона подписей в поддержку инициативы по проведению референдума, подписные листы обра-

батываются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и со своим заключением направляются Президенту Российской Федерации. Президент издает указ о назначении референдума, в котором определяет дату его проведения. При этом, голосование может быть назначено на любой выходной день в период от двух до трех месяцев со дня опубликования указа.

Голосование проводится по принципу – «да» или «нет».

После подведения итогов голосования, Центральная комиссия референдума (такой статус получила Центральная избирательная комиссия) **признает референдум состоявшимся**, если в голосовании приняли участие **более половины граждан**, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации.

Далее, Центральная комиссия референдума **признает решение принятым**, если за него проголосовало **более половины граждан, принявших участие в референдуме**.

Решение, принятое на референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении.

Ответственность за нарушение законодательства о референдуме Российской Федерации в ст. 5.1 - 5.25, 5.45-5.52 Кодекса об административных правонарушениях от 30.12.2001 года, а также ст. ст. 141-141.1, 142-142.1 УК РФ.

Выборы в Российской Федерации. – Наряду с референдумом, **высшим непосредственным** выражением власти народа **являются свободные выборы**.

В наиболее общем виде можно сказать, что выборы – это единственный способ формирования депутатского корпуса законодательных (представительных) органов государственной власти и выборных органов местного самоуправления. Путем выборов избирается также Президент Российской Федерации, а также высшие должностные лица субъектов Российской Федерации.

Главное и решающее в избирательном процессе – это акт коллективного гражданского волеизъявления. Непосредственная самодеятельность граждан в ходе выборов проявляет себя, помимо акта голосования, в выдвижении кандидатов в депутаты представительных органов и выборных должностных лиц, во встречах кандидатов с населением, в пропагандистских и агитационных действиях и др. По своим масштабам, широте участия гражданских масс выборы фактически являются общественно-политическим движением народа, стадией **предвластия**, на которой конституируются властные структуры. Кроме того, выборы обеспечивают «вторжение» общественного мнения в будущую деятельность избранных органов и должностных лиц, так как предвыборная борьба позволяет четче выявить насущные социальные приоритеты, на которые должны ориентироваться народные избранники.

Представительная демократия. – Это форма народовластия, при которой народ свою суверенную волю **осуществляет через избираемые ими** выборные, представительные органы государственной власти и местного самоуправления.

Таковыми органами в Российской Федерации являются: Федеральное Собрание Российской Федерации, состоящее из Государственной Думы и Совета Федерации, соответствующие законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации (например, Самарская Губернская Дума), представительные органы муниципальных образований (например, Самарская городская Дума, Собрание представителей Пестравского района Самарской области и др.).

Представительная форма – это **главная форма народовластия** в Российской Федерации. Используя ее, народ практически реализует принадлежащий ему суверенитет, выступает единственным источником и носителем государственной власти.

Для представительного органа характерно то, что, во-первых, это выборный орган; во-вторых, орган, состоящий из представителей народа, т.е. коллективный государственный орган или орган местного самоуправления, осуществляющий свою деятельность на основе расширенной коллегии; в-третьих, это государственный орган или орган местного самоуправления, который отвечает за свою деятельность перед народом. (Более подробно все названные положения будут рассматриваться в последующих разделах курса «Государственное (конституционное) право Российской Федерации»).

§ 3. Правовое государство и Российская Федерация

Правовое государство, как определенная политическая концепция и соответствующая государственная практика, имеет долгую и противоречивую историю.

Требования защиты от произвола властей и соблюдения некоторых моральных принципов возникли еще в эпоху рабовладельческих обществ. Уже тогда начинаются поиски принципов, форм и конструкций для установления надлежащих взаимоотношений и согласованного взаимодействия права и власти. Целый ряд положений, значимых для последующих представлений о правовом государстве, был разработан еще античными авторами – Солоном, Аристотелем, Сократом, Полибием, Цицероном и др. Они ставили вопрос о необходимости различать правильные и неправильные формы правления, о власти закона как сочетании силы и права, о равенстве людей по естественному праву, о праве как мере справедливости и регули-

рующей норме политического общения в пределах определенной государственной власти.⁶⁷

Новые идеи и концепции правовой государственности разрабатывались раннебуржуазными прогрессивными идеологами – Г. Гроцием, Б. Спинозой, Дж. Локком, Ш.-Л. Монтескье, Т. Джеферсоном и др. По словам К. Маркса, классическим выразителем правовых представлений буржуазного общества в противоположность феодальному, был английский мыслитель XVII века Дж. Локк. В его трактовке идея господства права представляется в виде государства, в котором верховенство закона соответствует естественному праву и признает неотчуждаемые права и свободы индивида и осуществляется разделением властей. Идея государства, подчиненного праву, в первый раз нашла свое выражение и обоснование в философской системе Иммануила Канта в конце 70-х годов XVIII столетия. Он говорил: «Государство – это объединение множества людей, подчиненных правовым законам».

Сам термин «правовое государство» сформировался в первой четверти XIX века в немецкой юридической литературе в трудах К.Т. Волькера, и, главным образом, в 1829 году в работе Роберта Моля «Королевское государство и право». В дальнейшем оно получило распространение и в России, где среди сторонников правового государства были Чичерин Б.Н., Кистяковский Б.А., Новгородцев П.И. и др.

В английской литературе этот термин не используется. В известной мере его эквивалентом является термин «правление права».

Принято считать, что идея правового государства имеет общечеловеческий характер, хотя трактуется и осуществляется по-разному в зависимости от социально-классовых интересов, национальных традиций, уровня культуры и многих других факторов. Можно сказать и конкретнее: общечеловеческими являются идеи господства права в жизни общества, верховенство закона, признание значимости прав человека, теория разделения властей и др. Очень многие принципы правового государства, однако, в своем конкретном осуществлении отражают и защищают не столько общечеловеческие принципы, сколько то, что характерно для каждого конкретного государства.

Свои особые характеристики правового государства предлагают и российские государствоведы. Мы не будем останавливаться на различных

⁶⁷ Символическим выражением подобных представлений стал образ богини правосудия (с повязкой на глазах, с мечом и весами правосудия), олицетворяющий единение силы и права; охраняемый богиней порядок в равной мере обязателен для всех. По представлению древних, этот образ правосудия не только выражает смысл и идею справедливого суда как специального органа, но и идею справедливой государственности вообще. Правосудие, т.е. юстиция - это суждение по праву, осуществление справедливости не только по особым спорам в суде, но и по всем делам государственно-организованной жизни, а потому этот образ и сегодня может считаться наиболее подходящим символом правовой государственности.

авторских позициях. Студенты знакомы с ними при изучении курса теории государства и права, а также могут познакомиться с теми, которые содержатся в учебниках по государственному (конституционному) праву. Мы предлагаем свое видение проблемы правового государства.

Прежде всего, что следует понимать под правовым государством ?

В.С. Нерсесянц (проф. ИГП РАН) дает следующее определение. По его мнению, правовое государство – это правовая форма организации и деятельности публично-политической власти и ее взаимоотношений с индивидами как субъектами права.

Мы полагаем, что **правовое государство – это политическая форма организации власти в государстве, которая функционирует на основе правового закона и является инструментом защиты и обеспечения прав, свобод и обязанностей каждой личности.**

В статье 1-й Конституции Российской Федерации наше государство впервые провозглашено правовым государством. При этом, правовое государство является одним из структурных элементов основ конституционного строя.

Представление о правовом государстве ассоциируется сейчас, по крайней мере, с двумя положениями: с порядком в государстве и защищенностью граждан. Какие же принципы могут способствовать достижению поставленной цели?

Первый принцип. – В Российской Федерации должны быть созданы условия для такого типа правопонимания, в рамках которого так или иначе проводится различие между правом и законом, и на этой основе формулируется требование правового закона. Главным для подобного разграничения является признание принципа формального равенства, который имманентно присущ праву и выражает присущую ему справедливость. Существует ли между гражданином и государством полное согласие? Нет, конечно, их отношения изначально противоречивы. И лишь право способно привести их к приемлемому результату. Все-таки со словом «право», а это слово обычно воспринимается как нечто «естественное», «человечное», люди связывают с понятием об изначальной справедливости, с чем-то для всех равным, устойчивым. Справедливо то, что соответствует праву, а действовать по справедливости – это значит действовать согласно праву. Поэтому и правовая система, при наличии которой только и может сложиться действительное конституционное государство – это такая система, которая утверждает и гарантирует юридические права и свободы человеку и гражданину, которые вытекают из природы данного общества. Отрицание правового характера справедливости приводит к тому, что в принцип справедливости начинают возводить какое-нибудь не правовое начало, т.е. требования привилегий или уравниловки, те или иные моральные, религиозные, мировоззренческие, эстетические, политические, национальные, социальные и тому подобные представления, требования. Тем самым пра-

вовое, т.е. всеобщее и равное для всех значение справедливости подменяется некими особенными и частичными интересами, произвольным содержанием, партикулярными притязаниями.⁶⁸

Справедливость шире права. Те справедливые идеи, которые обрели нормативное закрепление в законе, становятся правом, т.е. образуют систему общеобязательных норм, защищаемых государством. Те, которые не обрели, остаются за пределами права. Поэтому право есть нормативное закрепление справедливости. А потому в конституционном государстве верховенство принадлежит справедливому закону. Поэтому и государство, и политика, и управление должны быть средствами проведения в жизнь права как воплощения справедливости, хотя каждое общество по-своему понимает, что такое справедливость.

Таким образом, провозглашая и обеспечивая верховенство правового закона, правовое государство тем самым на деле реализует и гарантирует свободу в обществе, которая базируется на нравственно-гуманистических началах. Кроме того, через справедливый закон в обществе утверждается высокая гражданская ответственность, четкая организация всей общественной жизни, всего государственного механизма. **Правовое государство – это своего рода стимулятор для прогрессивного развития общества, превращение его в гражданское общество.**

Второй принцип. – Правовое государство – это динамичная система общественных отношений, обеспечивающая дальнейшее эффективное развитие государства и общества на основании правового закона.

В свое время К. Маркс писал, что «...государство не может рассматриваться просто как действительность, оно должно рассматриваться как деятельность». Поэтому, когда мы говорим о правовом государстве, то правовая реальность должна быть представлена не только «буквой» закона, но и тем, как реализуется то, что записано в законодательных и иных нормативных правовых актах. Правовая реальность в государстве должна включать в себя сферу активной жизнедеятельности, а именно, процессы целенаправленного воздействия на сознание и поведение людей, на управление и развитие социальных процессов. Без этого невозможно представить правовое государство.

Говоря о праве в правовом государстве, надо прямо утверждать, что право в данном случае, не только совокупность правовых норм, **но и их действие**, практическое регулирование соответствующих общественных отношений. То есть, право необходимо рассматривать не только в статически-нормативном виде, но и в его динамике, как практического регулятора конкретных общественных отношений, в которых и могут быть реализованы правовые предписания.

⁶⁸ В западных либеральных теориях главную роль справедливости видят в осуществлении идеала свободы, воплощенного в праве собственности. В США такое общество называют «меритократией», т.е. имеешь собственность, продвигаешься вверх.

Социальная ценность права в правовом государстве не только в его формальной определенности, но и в том, что будучи концентрированным выражением политических, экономических, социальных и духовных условий жизни того или иного классового общества, право является показателем уровня развития демократических принципов, что оно своими обязательными предписаниями устанавливает должное или возможное поведение членов общества, государственных и общественных структур. В противном случае, правовые предписания будут бездействовать и все больше приобретать фиктивный характер.

Третий принцип. – Суть его состоит в утверждении правовой формы и правового характера взаимодействия между публичной властью и подвластными субъектами права, в признании и надлежащем гарантировании формального равенства и свободы всех индивидов, прав и свобод человека и гражданина.

При этом предполагается, что права и свободы человека и гражданина, правовой характер их отношений с властью – это не продукт воли и усмотрения публичной власти, не ее «дар» или уступка индивидам, а существующая составная часть развивающегося в данном обществе права, соблюдение которой – юридическая обязанность, прежде всего, публичной власти и ее представителей.

Раскрывая содержание этого принципа правового государства, следует обратить внимание **на два** самостоятельных направления.

Во-первых, это связанность правовым законом самого государства, его органов и должностных лиц.

Существо требования правового государства заключается в данном случае в том, что право должно рассматриваться в виде такого фактора, который распространяется не только на индивидов, но и на всю политическую систему, в том числе и на государство. Это говорит о том, что под регулирующим воздействием закона оказывается зона политической государственной власти, т.е. тот участок общественной жизни, где могут произойти непомерная ее концентрация, злоупотребления, узурпация. «Правление права» в данном случае означает, что государство, все его органы, должностные лица **признают приоритет права, подчиняются праву**, не могут обходить его предписаний, служат всему обществу, а не какой-то его части и несут политическую, моральную и правовую ответственность перед народом за выполнение взятых на себя обязательств.

Во-вторых, подлинно правовым может быть только такое государство, в котором обеспечено равенство всех его граждан перед законом, незыблемость свободы личности, ее прав и законных интересов, чести и достоинства, их охрана и гарантированность. Обеспечение свободы личности посредством закона – есть важнейшая функция правового государства. Для этого необходима такая регламентация различных форм деятельности государственных и общественных формирований, которая построена не по

принципу избирательности, а четкое определение границ, за пределами которых деятельность отдельных граждан, должностных лиц начинает нарушать права и свободы других.

Одной из важнейших черт правового государства является наличие **развернутых юридических процедур**, с необходимостью использовать которые могут столкнуться граждане. У гражданина в каждом конкретном случае должен быть набор юридических средств и форм, при помощи которых он мог бы без особых сложностей защитить свои права. Их отсутствие фактически лишает гражданина возможностей воспользоваться теми правами, которые предоставлены ему законом. И, конечно, любой гражданин должен знать свои права и те средства, с помощью которых он смог бы их защитить в случае нарушения. В этом плане можно привести характерное высказывание О. де Бальзака: «Ничто так плохо не знаем, как то, что каждый должен знать закон».

Не менее важна и ответственность личности перед обществом и государством. Правовое государство несовместимо ни со своеволием, ни с безответственностью как со стороны государства, так и со стороны личности - человека и гражданина.

Четвертый принцип. – Обеспечение верховенства правового закона возможно только при наличии в государстве определенных организационно-правовых структур, способных решать те задачи, которые поставлены правовым конституционным государством. Такие организационно-правовые структуры должны преследовать цель **исключения монополизации власти** в руках одного лица, одного органа или социального слоя и обеспечение соответствия всей системы публичной власти требованиям права, их последовательное соблюдение и проведение в жизнь.

Главными из этих условий являются:

во-первых, четкая конституционно-правовая регламентация деятельности государственно-властных структур в соответствии с принципом разделения властей. Однако эта регламентация должна быть направлена на повышение самостоятельности законодательных (представительных) органов государственной власти, на обеспечение строгой ответственности органов исполнительной власти перед представительными, а тем самым и перед законом, на более четкое обособление судебной власти, обеспечение ее независимости от иных государственно-властных структур. Верховенство права невозможно без верховенства закона, а верховенство закона невозможно без верховенства законодательного органа. Гегель по такому поводу говорил: «Если законы дурны, то дурны и нравы»;

во-вторых, существенное значение имеет **институт конституционного контроля** за правомерностью нормативных правовых актов и действий всех ветвей власти. Орган конституционного контроля должен быть отделен от влияния политических структур. Именно с учетом подобного влияния было принято 11 июля 2003 года Постановление Конституцион-

ного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», которым была подтверждена правомерность того, что проведение референдума Российской Федерации не допускается в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы и если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации;

в-третьих, говоря о практических путях формирования правового государства, нельзя забывать о правовой культуре населения и должностных лиц. Можно создать правильные, разумные, прогрессивные законы, но если они не будут соблюдаться или окажутся неизвестными гражданам, то никакого правового государства мы не создадим. Надо иметь в виду высказывание Ш.-Л. Монтескье о том, что: «Самая жестокая тирания - та, которая выступает под сенью законности и под флагом справедливости».

§ 4. Разделение властей в Российской Федерации

Любое государство действует через множество органов, между которыми распределяются государственные функции и властные полномочия. Это распределение труда по управлению делами государства выражается в создании и деятельности системы государственных органов. Связанная с этим проблема предполагает необходимость решения вопроса о том, как распределяются функции власти в государстве.

Многие античные и средневековые учения отмечали, что деятельность государства неоднородна и включает в себя несколько ее видов: законодательную деятельность, исполнение законов или управление, а часто и правосудие. Отмечалось также, что различные органы государства специализируются на выполнении того или иного вида деятельности.

В XVII веке к этому вопросу обратился Джон Локк (английский философ-материалист; 1632-1704 гг.). Цель государства, по Локку, сохранение свободы и собственности, приобретенной посредством труда (!). Для их защиты государственная власть не может быть произвольной. Она должна делиться на законодательную, исполнительную и союзную. Разработанное Дж. Локком учение о государстве было опытом приспособления теории к политической форме управления, которая установилась в Англии в результате революции 1688 г. Теория Дж. Локка получила наименование «гибкой модели» разделения властей, основанная на сотрудничестве и взаимодействии властей при верховенстве одной из них. Дж. Локк предпочтению отдавал законодательной власти, но не абсолютизировал ее; остальные власти должны подчиняться ей. В настоящее время эта система характерна для стран с парламентской формой правления.

Французский философ и историк Ш.-Л. Монтескье (1680-1755 гг.) созданную им теорию «разделения властей» увязал с теорией естественного права. По его мнению, в правильно устроенном государстве нет единой власти, а должны существовать три независимые друг от друга власти: законодательная, исполнительная и судебная. Какое-либо объединение их в руках одного органа или лица неизбежно ведет к злоупотреблениям и несовместимы с политической свободой личности. Эту модель принято считать «жесткой» формой разделения властей. Для их современного развития характерны некоторые общие черты. Одна из них состоит в усилении правительственной власти; что касается другой, то она проявляется в усилении средств воздействия различных органов власти друг на друга. Эта модель характерна для стран с президентской формой правления.

В последующие года принцип разделения властей был провозглашен одним из принципов буржуазного конституционализма, что было впервые реализовано в Конституции США 1787 г., а затем воспроизведено в французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. В Декларации было сказано: «свободное общество, в котором не обеспечена гарантия прав и не установлено разделение властей, не имеет конституции».⁶⁹

В России сторонниками разделения властей были М.М. Сперанский, А.П. Куницын (проф. СПб университета в 1817-1819 гг.), декабрист П.И. Пестель. Однако идеи Монтескье о власти и формах правления рассматривались и воспринимались ими с учетом тогдашней действительности в Российской империи.

Так, в плане М.М. Сперанского все три власти рассматривались как проявление единой «державной власти». Он говорил, целесообразен тот образ правления, в котором сочетаются «правильное разделение дел» с единством управления и надлежащим подбором администраторов. При этом, М.М. Сперанский сторонник сохранения сильной царской власти: император, по его мнению, есть «верховный законодатель, без коего никакой закон совершиться не может», «верховный отправитель правосудия», «верховное начало силы исполнительной».

В свою очередь, А.П. Куницын различает власти «законодательную, исполнительную и блюстительную», но ничего не говорит об их независимости друг от друга.

Что касается русских государствоведов конца XIX и начала XX вв., то некоторые из них стали обращать внимание на уязвимые места в теории разделения властей Монтескье. Так, русский юрист А.А. Жилин отмечал,

⁶⁹ Мы все время говорим о разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную, т.е. трехзвенную систему. Науке, однако, известна также -теория четырех властей: законодательная, исполнительная, судебная и власть короля, как власть уравновешивающая. Эта теория выдвигалась Бенжамином Констаном (Констан де Ребек Бенжамен Анри - 1767-1830 гг.) - французским писателем и политическим деятелем. Его идеи были целиком воплощены в португальской конституции 1826 г.

что реализация теории разделения властей на практике не может обеспечить единство властей, их согласованную деятельность. К тому же, говорил А.А. Жилин, распределение отдельных функций между различными государственными органами вовсе не означает деление самой государственной власти на обособленные ветви. Другой русский юрист проф. П.И. Коркунов предложил заменить учение о разделении властей учением о совместном властвовании, о распределении функций между самостоятельными органами, отправление одних и тех же функций несколькими органами и выполнение одним органом различных функций.⁷⁰

Таким образом, сказанное дает основания для вывода: суть принципа разделения властей заключается в том, что отдельные власти должны формироваться независимо друг от друга и по возможности не быть подчиненными одна другой. В этом принципиальное различие от простого разделения компетенции между отдельными органами. Характерным признаком принципа разделения властей является также то, что здесь в отношении между отдельными властями создается система «взаимных тормозов», которые должны помешать злоупотреблению власти. В действительности этот принцип способствовал усилению исполнительной власти и ее фактической безответственности.

Хотя разделение властей было воспринято многими странами, конкретные формы его реализации оказались весьма разнообразными. Как в теории, так и на практике не было и нет единообразного понимания сути принципа разделения властей.⁷¹

Теория и практика государственного строительства в СССР и Советской России отвергала теорию разделения властей. Поэтому первые конституционные акты Советской России провозгласили единство государственной власти и принадлежность ее представительным органам. С тех пор и в течение последующих десятилетий Советы, как представительные ор-

⁷⁰ Интересным является высказывание по вопросу о разделении властей русского правоведа Н. Ворошилова. Он писал: «Государство представляет собой единство всей жизни народа; дробление этого единства ведет к уничтожению самого государства. Поэтому и государственная власть как выражение этого единства должна быть одна; несколько властей, одинаково самостоятельных и равных друг другу, ведут к постоянным столкновениям, борьбе между ними и, следовательно, к уничтожению государства». /Ворошилов Н. Критический обзор учения о разделении властей. - Ярославль. 1871 г. С.428.

⁷¹ Показательным в этом отношении могут быть французские конституции конца XVIII в. Так, демократическая конституция 1793 г. на первый план ставила народное представительство; термидорианская конституция 1794 г., наоборот, предпочтение отдавала сильной исполнительной власти, независимой от парламента; конституция III года (1795 г.) усилила влияние законодательной власти; по конституции VIII года /1799 г./ - народное представительство все больше оттирается на задний план; империя Наполеона I окончательно придала исполнительной власти характер неограниченной диктатуры. Все это с теми или иными отклонениями характерно и для дальнейших режимов во Франции.

ганы государственной власти, признавались органами, возглавляющими всю систему государственных органов. Вместе с тем, в систему государственных органов входили также органы государственного управления, органы суда и прокуратуры с различной компетенцией, что при проведении в жизнь принципа единства государственной власти свидетельствовало об особом разделении труда между государственными органами. Представительные органы были законодательными, правительство и органы, входившие в его систему, исполнительными органами. Такая система закреплялась Конституциями СССР 1936 и 1977 гг., а также Конституциями РСФСР 1937 и 1978 гг.

Конституция Российской Федерации 1993 года фактически признала, что в современных условиях развития государственности более оправданным является такое решение вопроса, когда в основу организации управления делами государства положен принцип разделения властей.

В статье 10 Конституции Российской Федерации сказано: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». А в части 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации установлено, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

В чем же конкретно проявляется содержание принципа разделения властей в Российской Федерации, какие «сдержки и противовесы» закреплены в Конституции Российской Федерации?

Можно выделить следующие особенности содержания принципа разделения властей в Российской Федерации:

во-первых, Конституцией Российской Федерации предусмотрено четкое распределение функций и компетенции между государственными органами в соответствии с требованиями разделения труда по управлению делами государства;

во-вторых, Конституция закрепляет определенную самостоятельность каждого государственного органа при осуществлении принадлежащих ему полномочий;

в-третьих, в соответствии со статьей 15 Конституции Российской Федерации, федеральные законы должны обладать высшей юридической силой и приниматься только законодательным (представительным) органом государственной власти Федерации. При этом никакой другой государственный орган Федерации не вправе осуществлять первичное нормативное правовое регулирование по вопросам, отнесенным к ведению Федерации в соответствии со статьей 71 Конституции, и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72 Консти-

туции) в той части, которые отнесены к предметам исключительного ведения Российской Федерации;

в-четвертых, исполнительная власть в Российской Федерации должна заниматься исполнением законов и только ограниченным нормотворчеством по вопросам своей распорядительной деятельности, быть подотчетной либо главе государства, либо федеральному законодательному (представительному) органу государственной власти;

в-пятых, Конституция Российской Федерации обеспечивает такой баланс полномочий каждой ветви государственной власти, который исключает возможность перенесения властных полномочий, а тем более всей полноты власти, на одного из них;

в-шестых, судебные органы в Российской Федерации независимы и пределах своих полномочий действуют самостоятельно;

в-седьмых, ни одна из трех ветвей власти не должна вмешиваться в прерогативы другой власти, а тем более сливаться с другой властью;

в-восьмых, споры о компетенции в Российской Федерации решаются только в порядке конституционного судопроизводства, т.е. Конституционным Судом Российской Федерации;

в-девятых, конституционная система Российской Федерации предусматривает правовые способы сдерживания каждой власти другими властями, т.е. содержит взаимные «противовесы» для других властей. К таким «противовесам» следует отнести:

срочность полномочий выборных должностных лиц или государственных органов различных уровней;

несовместимость депутатского мандата с занятием должности в аппарате управления;

право конструктивного вето на законопроекты (ч. 3 ст.107 и ч. 2 статьи 108 Конституции РФ);

право постановки вопроса о конструктивном роспуске Государственной Думы (ч.ч. 3 и 4 статьи 117 Конституции РФ);

контроль за законодательным (представительным) органом государственной власти, осуществляемый избирателями в ходе выборов;

конструктивный вотум недоверия Правительству Российской Федерации со стороны Государственной Думы (ч.ч. 3 и 4 статьи 117 Конституции Российской Федерации);

независимость судебского корпуса (статья 120 Конституции Российской Федерации).

Названные «сдержки и противовесы» характерны только для системы разделения властей в Российской Федерации. При этом, при изучении соответствующих разделов курса государственного (конституционного) права Российской Федерации студенты смогут самостоятельно назвать и некоторые другие рычаги воздействия одной власти на другую.

§ 5. Идеологическое многообразие в Российской Федерации

В статье 13 Конституции Российской Федерации закреплено следующее положение: «В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной».

Что такое идеология? Принято считать, что идеология – это система взглядов и идей, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности и друг к другу, социальные проблемы и конфликты, а также содержатся цели, программы социальной действительности, направленной на закрепление или изменение данных общественных отношений.

Есть и более краткое определение понятия идеологии. В этом случае идеология – это духовное выражение интересов классов, партий, групп людей.

Исторически идеология возникла в результате кризисов и разложения традиционного общества в Европе в XVI-XVIII вв. Структурообразующим элементом такого общества являлась религия. Однако реформаторское движение, которое поразило Европу на заре Нового времени, привело к тому, что авторитет католической церкви был подорван. Церковь раскололась. Возникла реальная опасность гибели европейской цивилизации, традиционно сложившегося общества.

Именно в это время появилась потребность в силе, которая могла бы преодолеть религиозное разъединение. Этой силой стало государство. Но государству потребовалась новая идеология, новая система взглядов и идей, так как политическая власть обязательно нуждается в моральном, мировоззренческом обосновании. Государственная власть не может функционировать, опираясь только на принуждение. Той силой, которая стала средством объединения людей в новых условиях и явилась идеология, но уже идеология государственная.

Однако сам термин «идеология» появился сравнительно недавно. Его предложил (ввел в обращение) французский философ и экономист Дестюг де Траси в работе «Элементы идеологии», написанной в 1801 году, как обоснование науки о законах правильного мышления. В то время во Франции к идеологам причисляли людей, которые ничего не понимали в практических вопросах реальной политики.

Для целей изучения курса государственного (конституционного) права Российской Федерации при характеристике понятия идеологий мы будем исходить из того, что идеология – это система взглядов и идей: политических, правовых, нравственных, эстетических, религиозных, философских, которые подчиняются общим закономерностям общественного сознания, обусловленного, в свою очередь, экономическими отношениями.

Подобная характеристика сущности идеологии дает основания для вывода о том, что идеология **обладает не абсолютной, а относительной**

самостоятельностью. Относительная самостоятельность идеологии объясняется тем, что на развитие тех или иных взглядов и идей оказывают влияние не только факторы экономического характера (объективное свойство), но и внутренняя преемственность и связь различных идеологий, личная роль и авторитет тех или иных идеологов, взаимовлияние различных идеологий (субъективное свойство). Эти свойства могут быть в значительной степени удалены от их экономического обоснования.

Необходима ли идеология в обществе? В связи с постановкой этого вопроса, возникает встречный вопрос: «Нужна ли нам единственная идеология в государстве?». Ответ на этот вопрос дает, как мы уже говорили, статья 13 Конституции Российской Федерации. В данном случае надо принимать во внимание следующее: отказ от той «единственной» идеологии, которая господствовала в нашем обществе в годы Советской власти, привел к тому, что в настоящее время в обществе появилось большое количество разнообразных научных, псевдонаучных и прямо антинаучных представлений по вопросам о полезности идеологии в обществе.

Согласно одной точки зрения, никакая идеология нам не нужна, поскольку она всегда искажает действительность, навязывает людям определенные взгляды. Авторы этой точки зрения считают, что идеология – это средство давления и обмана, своеобразная форма принуждения.

Другие авторы считают, что идеология идеологии – рознь. Та или иная система взглядов, идеалов, ценностных ориентиров людей не только необходима, неизбежна, но, в зависимости от ее содержания, полезна или вредна. Идеология может быть реакционной или прогрессивной, динамичной или застывшей. **Только идеология как мера цели** способна определить, что плохо, а что хорошо для достижения цели.

Следует признать достоинство второй точки зрения. Действительно, не иметь представления того, к чему стремится общество, целей, которых хотим достичь, все равно, что начинать строить дом, заранее не имея представления, что мы хотим построить.

Именно идеология призвана дать человеку чувство собственного достоинства, определить пути к достижению целей. Идеология, не подкрепленная строгой теорией достижения цели, всегда рождает мифы и всегда заводит в исторический тупик.

Таким может быть определение понятия идеологии и ее сущности.

Как мы уже говорили, Конституция Российской Федерации в статье 13 говорит и об идеологическом многообразии. Что следует понимать под идеологическим многообразием?

Провозглашенный в Конституции Российской Федерации принцип свободы идеологий означает многообразие воззрений, добровольность принятия той или иной системы взглядов, возможность из пропаганды, если в данном случае не нарушаются государственные законы. В части 5 статьи 13 Конституций РФ закреплено следующее положение: «...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».

Идеологическое многообразие представляет собой право отдельной личности, социальных групп, политических партий и иных общественных объединений:

во-первых, беспрепятственно разрабатывать теории, идеи относительно экономического, политического, правового и иного устройства Российского государства, т.е. это свобода политических мнений;

во-вторых, беспрепятственно пропагандировать свои взгляды, идеи с помощью средств массовой информации, а также путем издания монографических и научно-популярных работ, оказывая таким образом влияние на политические процессы;

в-третьих, беспрепятственно вести активную деятельность по внедрению идеологии в практическую сферу: разрабатывать программные документы политических партий, готовить законопроекта, иные документы, предусматривающие меры по совершенствованию, переустройству социального и политического строя, т.е. свобода политических действий;

в-четвертых, публично защищать свои идеологические воззрения, вести активную полемику с иными идеологиями. Однако, при множественности мнений желательная авторитетная и влиятельная политическая сила, способная возглавить процессы, опираясь на единую национальную идею;

в-пятых, не следует отрекаться от духовного наследия прошлого, а опираться на него при решении своих программных целей;

в-шестых, требовать по суду или через иные органы государства устранения препятствий, связанных с реализацией права на идеологическое многообразие.

Названные государственно-правовые формы реализации идеологического многообразия в наибольшей степени могут быть реализованы в ходе той или иной избирательной кампании.

Следует помнить, что конституционный принцип, согласно которому никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, закрепляет равноправие идеологий в обществе. Это означает:

- 1) ни одна идеология не имеет и не может иметь приоритета перед другой, которая бы закреплялась государством с помощью закона или иными способами;
- 2) граждане Российской Федерации вправе придерживаться той или иной идеологии, принимать активное участие по проведению ее в жизнь;

- 3) вместе с тем, этот выбор должен быть осознанным, добровольным и самостоятельным. Государство не может навязывать гражданам какую-либо идеологию, которую они обязаны под страхом уголовного или иного наказания разделять, изучать, пропагандировать.

Вместе с тем, обращаем ваше внимание на необходимость понять, что все попытки преодолеть государственную идеологию, отказаться от нее всегда терпели и будут терпеть крах по одной причине, а именно, идеология имманентна, т.е. внутренне присуща тому обществу, в котором она сложилась. Соответствующая идеология умрет со смертью общества, к которому она принадлежала. А это означает, что и современное российское государство немислимо без идеологического обеспечения. Следовательно, та строка Конституции Российской Федерации, которая запрещает России иметь государственную идеологию (ч. 2 ст. 13) лишена всякого смысла. Она не выполнялась, не выполняется и никогда не будет выполняться. В этой части Конституция Российской Федерации – фиктивна, так как отсутствие идеологии – это тоже идеология. История свидетельствует, что без государственной идеологии не живет ни одно государство. В этом случае можно вспомнить слова К. Маркса, который говорил, что "...мысли господствующего класса являются господствующими в обществе мыслями."⁷²

Применительно к современности, отказ от российской государственной идеологии есть, по сути, отказ от российской государственности. Следует помнить, что в основе государственной идеологии государства российского всегда лежало само Государство как священное и неделимое наследие предков, величие и непререкаемость которого выше каждого, выше царей и владык!

У современных теоретиков и «патриотов» нет государственной идеологии, нет государственной политики, есть конъюнктурная идеология. Суть новой идеологии в попытке изменить духовно-нравственное ядро нашего народа, в особенности – молодежь. Для достижения этой цели необ-

⁷² А как формировалась государственная идеология России? В данном случае мы должны исходить из того, что Россия - не нация, а целый мир. Екатерина II говорила, что Россия это не страна, а Вселенная ! Когда сложилась Российская империя, основой государственности стал не национализм титульной нации, а державный патриотизм. Поэтому если говорить о государственной идеологии, то главной ее составляющей была «семья народов». Россия всегда воспринималась как многонациональная целостность. Воины Александра Невского шли в бой с лозунгом – «За Русь Святую!»; 1812 год – «За Веру, Царя и Отечество». В 1840 году граф Уваров (министр просвещения) провозгласил новую объединяющую идею: «Православие, Самодержавие, Народность». Это разве не государственная идеология? Не следует отвергать и те призывы времен Отечественной войны 1941-1945 г.г.: «За Родину! За Сталина!». Опять же речь идет не о личности, а об Отечестве, сконцентрированном в этой личности в трагических обстоятельствах жизни Государства.

ходимо на первых порах унижить и растоптать национальную культуру, то есть, полностью сломать иерархию традиционных ценностей, подменить духовные ценности на ценности вещей, а затем внести в сознание граждан систему чужой культуры. Нашему народу прививается сознание собственной деловой ущербности и национальной неполноценности. Обратите внимание, насколько оправданным для России является пророчество апостола Павла: «Знай же, – пророчествует апостол Павел, – что наступят времена тяжкие. Ибо люди будут самолюбивы, сребролюбивы, горды, надменны, злоречивы, родителям непокорны, неблагодарны... Ибо будет время, когда здравого учения принимать не будут... от истины отвратят слух и отвратятся к басням».

Как соотносится идеология с наукой? В данном, случае надо исходить из того, что наука не может подчиняться идеологии. В то же время наука – основа существования прогрессивной идеологии. Идеология может быть объектом научного анализа. Истина, установленная в ходе научных исследований, не подлежит пересмотру или деформации под воздействием идеологических представлений. Однако наука об обществе должна учитывать мировоззренческие, идеологические взгляды людей, изучать их, способствовать их прогрессивному формированию и развитию. В этих условиях каждое идеологическое направление обязано провозгласить свои принципы, отстаивать их. Это, прежде всего, следует отнести к формированию политической идеологии, составной частью которой является отношение к государству и праву и соотношению между ними.⁷³

Как соотносится идеология и право? Право всегда выступает как идеологическое волевое явления, содержание которого определяется не только материальными условиями жизни общества. Наличие в обществе права означает, что государство придало юридической части идеологии, т.е. правосознанию, нормативный характер. Право всегда связано с политической властью и потому является производным от соответствующих политических установок.

Является ли Конституция Российской Федерации 1993 года идеологическим документом? Конечно, да! Ибо антиидеологическое право то же самое, что деревянное железо. Любой класс, пришедший к власти, устанавливает свою систему права в соответствии с принципами своей государ-

⁷³ В этом плане определенный интерес представляет высказывание одного из лидеров партии «Единая Россия» Б. Грызлова: «Центризм, которым руководствуется Единая Россия, - это не идеология (И.Б.) в привычном смысле слова. Центризм - это прагматизм..., а прагматизм - это стремление поставить задачу и найти для нее (И.Б.) эффективное решение. И у нас есть стратегия развития России. Стратегия, которая определяется курсом Президента Российской Федерации. Именно это противопоставление идеологии и стратегии было одним из лейтмотивов партии на выборах депутатов Государственной Думы 7 декабря 2003 г. - См. Комсомольская правда. 25 сентября 2003 г. Стр.12. «Партийность Президента».

ственно-правовой идеологии, направленной на защиту интересов этого класса, социальной группы.

Отсутствие официально провозглашенной идеологии нельзя понимать в том смысле, что государственные органы действуют независимо от каких бы то ни было идеологических принципов, находясь вне идеологических противостояний в обществе. Именно возможность с помощью государственного аппарата проводить идеологически выверенные основные направления внутренней и внешней политики в жизнь, а ведь именно Президент Российской Федерации определяет эти направления (ч. 3 ст.80 Конституции РФ), и заставляют социальные группы, политические партии вести активную работу за выдвижение своих сторонников в те или иные государственные органы.

Одной из гарантий принципа идеологического многообразия служит закрепленный в ч. 3 статьи 13 Конституции Российской Федерации принцип политического многообразия, многопартийность. Этому вопросу будет посвящен седьмой параграф настоящего учебного пособия.

§ 6. Общественные объединения в Российской Федерации

Неотъемлемым правом человека и гражданина, провозглашенным в статье 30 Конституции Российской Федерации, является право на объединение, а свобода деятельности общественных объединений гарантируется. В ч. 4 статьи 13 Конституции РФ говорится о том, что общественные объединения равны перед законом.

Правовое положение общественных объединений урегулировано Федеральным законом «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 года с изменениями, внесенными Федеральными законами от 17.05.1997, от 19.07.1998, от 12.03.2002, от 21.03.2002, от 25.07.2002 г.

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица – общественные объединения. (Ст.5 Федерального закона).

Целью создания общественных объединений является реализация и защита гражданских, политических, экономических, социальных, культурных прав и свобод, развитие активности и самостоятельности граждан, их участие в управлении государственными и общественными делами; удовлетворение профессиональных и любительских интересов, развитие научного, технического и художественного творчества; охрана здоровья, участие в благотворительной деятельности, а также иной деятельности, не за-

прещенной законом. Возможные ограничения определены в статье 13 Конституции, о чем мы уже говорили.

Учредителями общественных объединений являются физические и юридические лица, создавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на которых принимаются устав общественного объединения, формируются руководящие и контрольно-ревизионные органы. Для создания общественного объединения требуется инициатива не менее трех физических лиц. Количество учредителей для создания отдельных общественных объединений может устанавливаться специальными законами о соответствующих видах общественных объединений.

Федеральный закон устанавливает два понятия для физических и юридических лиц, включающихся в создание и деятельность общественного объединения. Они могут иметь **статус члена** и **статус участника** общественного объединения. Основное различие состоит в том, что членство оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями. Для участника общественного объединения такое членство в качестве обязательного условия не требуется.

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, если иное не установлено рассматриваемым Федеральным законом, или законами об отдельных видах общественных объединений.

Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет, а членами и участниками детских общественных объединений лица, достигшие 8 лет (в ред. ФЗ от 17.05.97).

Что касается иностранных граждан, то они могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом или международным договором.

Учитывая весьма разнообразный характер тех целей, для достижения которых могут создаваться общественные объединения, федеральный закон предусматривает следующие организационно-правовые формы функционирования общественных объединений:

- общественные организации;
- общественные движения;
- общественные фонды;
- общественные учреждения;
- органы общественной самодеятельности;
- политические партии (ФЗ от 12.03.2002 г.).

Кроме того, Федеральным законом о внесении изменений в Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 10 ноября 2003 г. к числу общественных объединений отнесена национально-культурная автономия (См.: Российская газета. 13 ноября 2003 г.).

Организационно-правовыми формами политических партий и национально-культурных автономий являются общественные организации.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Во всех других формах лица, входящие в их состав, именуются участниками.

Цели общественных движений, органов общественной самодеятельности, общественных фондов и общественных учреждений в самой общей форме определяются в рассматриваемом федеральном законе, а более конкретно они содержатся в уставах соответствующих объединений.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона, в Российской Федерации действуют общероссийские, региональные, могут быть межрегиональные, и местные общественные объединения.

Общероссийскими общественными объединениями считаются такие, которые осуществляют свою деятельность на территории более половины субъектов Российской Федерации и имеют там свои структурные подразделения.

Межрегиональными признаются общественные объединения, которые осуществляют свою деятельность на территории менее половины субъектов Российской Федерации и также имеют там свои структурные подразделения.

Региональные общественные объединения действуют в пределах территории субъекта Российской Федерации, а местные – в пределах территории органа местного самоуправления.

В статье 27 Федерального закона от 19 мая 1995 г., в которую были внесены значительные дополнения Федеральными законами от 12 марта 2002 г. и 25 июля 2002 г., определен круг полномочий общественных объединений, необходимых им для реализации своих уставных целей.

В частности, общественные объединения имеют право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- участвовать в выработке решений государственных органов и органов местного самоуправления;
- проводить собрания, митинги, демонстрации и пикетирования;
- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- представлять и защищать свои интересы, права и законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях.

Законами об общественных объединениях могут быть предусмотрены дополнительные права для конкретных целей и конкретных видов об-

публичных объединений. Что касается их права участвовать в выборах представительных органов и высших должностных лиц, то право выдвижения кандидатов предоставлено только политическим партиям. Те общественные объединения (организации) в уставах которых закреплено их право принимать участие в выборах, могут реализовать его только в блоке с той или иной политической партией.

Общественные объединения обязаны соблюдать законодательство Российской Федерации, а также нормы своих уставов и иных учредительных документов. За нарушение Конституций и федеральных законов, за действия, противоречащих их уставам, общественные объединения могут быть ликвидированы по решению суда, что означает запрет на их деятельность.

§ 7. Политические партии и многопартийность в Российской Федерации

Политические партии в Российской Федерации. – Политические партии играют важнейшую роль в общественно-политической и государственной жизни, будучи одним из центральных компонентов политической системы.⁷⁴ Право граждан Российской Федерации на объединение в политические партии, закрепленное в статье 30 Конституции, включает в себя право на добровольной основе создавать политические партии в соответствии со своими убеждениями, право вступать в политические партии либо воздерживаться от вступления в политические партии, право участвовать в деятельности политических партий в соответствии с их уставами, а также право беспрепятственно выходить из политических партий.

Правовое положение политических партий в Российской Федерации определяется Федеральным законом от 11 июля 2001 года, который вступил в силу с момента его официального опубликования, т.е. 14 июля 2001 г.

В статье 3 Федерального закона дано следующее определение политической партии: «Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления».

⁷⁴ Слово «партия» латинского происхождения. Однако для его перевода отдельные авторы берут слова с разным смысловым значением. Во-первых, о партии говорят как о части какого-либо общественного класса, точнее, его наиболее активной и организованной части; во-вторых, о партии говорят как о политической организации, выражающей интересы общественного класса или его определенного слоя, объединяющей их наиболее активных представителей для достижения определенных целей.

Требования, которым должна отвечать политическая партия, определены в п.2 статьи 3 Федерального закона: во-первых, политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации (принято считать, что это должно быть не менее 46 субъектов; во-вторых, в политической партии должно состоять не менее десяти тысяч членов политической партии при условии, что более чем в половине субъектов партия должна иметь не менее ста членов политической партии, а в остальных региональных отделениях – не менее пятидесяти членов в каждом из субъектов Российской Федерации; в-третьих, руководящие и иные органы политической партии, ее региональных отделений должны находиться на территории Российской Федерации.

Основными целями политической партии являются: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни и доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; и, главное, – выдвижение кандидатов в депутаты на выборах законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в их работе. Конкретизируя эти положения п. 4 статьи 3, статья 36 Федерального закона устанавливает, что политическая партия является единственным общественным объединением, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.⁷⁵

К числу ограничений на создание политических партий относятся прежде всего, ограничения, предусмотренные в статье 13 Конституции Российской Федерации, а также федеральный закон не допускает создание политических партий ни по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности; не допускается создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и местного самоуправления, в Вооруженных Силах, в правоохранительных и иных государственных органах, государственных и негосударственных организациях. Запрещается также вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений.

⁷⁵ Такое установление Федерального закона привело к тому, что те политические общественные объединения, которые были созданы до вступления в силу названного Федерального закона, т.е. до 14 июля 2001 года, получили право преобразоваться в политическую партию в течение двух лет со дня вступления в силу Федерального закона, т.е. до 14 июля 2003 года. К указанному сроку в Российской Федерации оказалось 44 таких политических партий. По истечении указанного срока, общероссийские общественные объединения, не преобразовавшиеся в политическую партию, утрачивают статус политического общественного объединения и действуют как общероссийские общественные объединения на основе устава, который не должен противоречить Федеральному закону «О политических партиях».

Членство в политической партии является добровольным и индивидуальным (ст. 23 Федерального закона). Членами политической партии могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет. Не вправе быть членами политической партии иностранные граждане и лица без гражданства, а также граждане Российской Федерации признанные судом недееспособными. Гражданин Российской Федерации может быть членом только одной политической партии. Запрещается требовать от граждан Российской Федерации, чтобы они при представлении официальных сведений о себе указывали членство в политической партии или его отсутствие. Никаких иных ограничений относительно членства в политической партии федеральный закон не предусматривает. Есть, однако, одно указание на то, что Президент Российской Федерации **вправе приостанавливать** членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий.

Политические партии и их региональные отделения подлежат обязательной регистрации, которая осуществляется соответствующим федеральным или территориальным регистрирующим органом. Такими органами в настоящее время в Российской Федерации является Министерство юстиции Российской Федерации и его структурные подразделения в субъектах Российской Федерации.

Политические партии вправе участвовать в выборах и референдумах не только самостоятельно, но также и путем вступления в избирательные блоки с другими политическими партиями и общероссийскими общественными объединениями, если в их уставе предусмотрено такое право.⁷⁶

Требование об участии политической партии в выборах имеет весьма категорический характер. В п. 2 статьи 37 Федерального закона предусмотрено, что если политическая партия не принимает участия в выборах в течение пяти лет, то такая партия подлежит ликвидации по решению ее высшего руководящего органа, т.е. съезда партии, либо по решению Верховного Суда Российской Федерации. Кроме указанного случая, политическая партия может быть ликвидирована в случаях: отсутствия региональных отделений численностью не менее ста членов партии в половине субъектов Российской Федерации; отсутствия необходимого числа членов политической партии, т.е. менее десяти тысяч. В статье 41 Федерального за-

⁷⁶ Избирательным блоком является созданный для совместного участия в выборах добровольный союз двух или трех политических партий, допущенных к участию в выборах. Им может быть также добровольный союз одной или двух политических партий, допущенных к участию в выборах, с соответственно не более чем двумя или одним общественным объединением, которое создано в форме общественной организации или общественного движения, в уставе которого предусмотрено участие в выборах. /См.: Статья 34 Федерального закона от 20 декабря 2002 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

кона предусмотрены также иные основания ликвидации политической партии.

Политическая партия действует на основании устава. Высшим руководящим органом политической партии является съезд политической партии.

Многопартийность в Российской Федерации. – Статья 13 Конституции Российской Федерации, напомним, признает в Российской Федерации не только политическое многообразие, но и основанную на нем **многопартийность**.

Практикой развития демократии в современных государствах порождены, в основном, две формы партийных систем: многопартийная (с целым рядом разновидностей) и однопартийная политическая система. Особой разновидностью многопартийной системы считают двухпартийную систему в США.

Обычно о многопартийности говорят тогда, когда в той или иной стране действуют две и более политические партии. Подобное утверждение нуждается в уточнении. О многопартийной системе можно говорить только в том случае, когда **в избирательной борьбе** участвуют более двух политических партий и все они имеют шансы принять участие в формировании правительства.

С провозглашением Конституцией Российской Федерации идеологического многообразия неразрывно связан и вопрос о политическом многообразии. Суть его заключается в объективной обусловленности различных позиций, различных интересов социальных групп, а следовательно, в многообразии этих интересов и форм их выражения в политической сфере при реализации стоящих перед ними целей и задач.

Среди 44 зарегистрированных политических партий к началу августа 2003 года наиболее известны: КПРФ, «Единая Россия», СПС, «Яблоко», ЛДПР, Аграрная партия. Появились и такие партии, которых мало кто знает: партия экономической свободы, партия «Справедливости и развития России», «Гражданская партия России», «Новая коммунистическая партия», есть Российская партия мира во главе с И. Кобзоном и др.⁷⁷

Политологи считают, что только две партии – «Единая Россия» и КПРФ в наибольшей степени отвечают требованиям современных партий и имеют достаточное количество своих региональных отделений.

От других общественных объединений, действующих на политической арене, политические партии отличаются тем, что открыто борются за

⁷⁷ Показательны в данном случае некоторые итоги выборов депутатов Государственной Думы 7 декабря 2003 г. К участию в выборах были допущены 23 политические партии (включая и блоки). Пятипроцентный рубеж сумели преодолеть только четыре: блок «Родина», ЛДПР, «Единая Россия» и КПРФ. 12 из числа этих партий набрали менее 1% голосов избирателей; 3 партии набрали чуть больше 1%.

места в парламенте, дающие возможность принимать участие в управлении делами государства, реализовать свои программы.

Формы, которые используют политические партии для достижения своих целей в условиях многопартийности, частично определены в статье 3 Федерального закона. Среди других форм можно выделить следующие:

во-первых, исходным пунктом деятельности любой политической партии является стремление к реализации своей программы и своего политического курса, пропаганда своих ценностей, своего мировоззрения, создание для своей деятельности благоприятной социально-психологической атмосферы. С организационной точки зрения это выражается в создании т.н. «мозговых центров», инициативных групп, комитетов, на которых возлагается организация и проведение всей пропагандистской работы в соответствии с требованиями, установленными федеральными законами о выборах того или иного государственного органа;

во-вторых, существенным является умелое и эффективное функционирование партии в качестве «электоральной машины» (сторонники партии, голосующие за выдвинутых ею кандидатов на выборах в государственные органы, образуют ее «электорат»; англ., фр. Слово – избиратель). На этой стадии деятельности задача политической партии сводится к активной пропагандистской работе среди избирателей, к состязательности в ходе избирательной кампании;

в-третьих, в процессе разъяснительной работы осуществляется та же функция вовлечения (рекрутирования) в ряды партии новых членов, мобилизация избирателей на поддержку партийных кандидатов, воспитание активистов, подбор лидеров и продвижение их на руководящие посты в партийных организациях и на соответствующие должности в органах государственной власти и местного самоуправления;

в-четвертых, в случае завоевания большинства мест в парламенте партия получает статус правящей (российское законодательство такого статуса официально не предусматривает), принимает активное участие в формировании правительства. В настоящее время представители партии «Единая Россия» уже называют себя «партией власти» и требуют от Президента Российской Федерации при формировании Правительства опираться на партию, победившую на выборах;

в-пятых, та партия, которая в результате выборов получила то и иное количество депутатских мест в парламенте, ведет свою работу по следующим направлениям:

а) участвует в формировании и контроле за деятельностью государственных органов;

б) учитывает наличие различных политических течений как в самом парламенте, так и в других органах государственной власти;

в) участвует в подготовке законопроектов, в работе комитетов и комиссий, а также в решении других задач, предусмотренных регламентом законодательного (представительного) органа.

в-шестых, политические партии также реализуют коммуникативную функцию, суть которой состоит в установлении и поддержании обратной связи со своими избирателями, используя для этой цели средства массовой информации, личные контакты с избирателями как в представительном органе, так и в избирательных округах.

Многопартийность, как открытая форма реализации политического многообразия, имеет свои плюсы и свои минусы.

Преимущество многопартийности, хотя и относительное, в том, что выбор осуществляемой в обществе политики принадлежит самому народу, а не государственно-партийному аппарату. Реально же получается, что народ достоин тех депутатов, которых он избрал, а следовательно, и той политики, которую они будут проводить.

Что же касается явных недостатков многопартийности, то к их числу следует отнести: сложность и громоздкость всей организации общественно-политической жизни; большую затрату государственных денежных средств и практическая невозможность проконтролировать затраты денежных средств на избирательные кампании, поступающих из иных источников, что ставит кандидатов в депутаты в неравные условия; это также неизбежность демагогии, попыток одурачивания масс, политиканство и политическое ловкачество. Для современно российской действительности одним из таких негативных моментов является также сам факт чрезвычайно большого количества политических партий, что не может не наложить свой неприятный оттенок на общее морально нравственное состояние общества.

При осуществлении любого мероприятия в условиях многопартийности необходим опыт, время, широкая информированность избирателей и гораздо большие средства. Особое значение в этом отношении приобретает и **политическая культура**.

Есть ли у нас политическая культура? Она у нас есть. Только в отличие от стран со сложившейся парламентской системой она у нас не либеральная, а авторитарная. В чем разница между либеральной и авторитарной политической культурой? Разница в следующем:

во-первых, у них, т.е. у западных демократий, борются за власть чтобы претворить в жизнь конкретную, заранее разработанную программу. У нас за власть дерутся в первую очередь ради самой власти и часто действуют по принципу – возьмем власть, а там что-нибудь придумаем;

во-вторых, у них политическая оппозиция – просто оппоненты, с которыми всегда можно договориться, найти компромисс. У нас оппозиция что-то вроде смертельного врага, чьи действия – это сплошные козни против другой стороны, который должен быть подавлен, ликвидирован. Беда

наших партий власти, что они всегда у власти. А потому никогда не нуждаются ни в какой идеологии, ни в какой оппозиции. Они забывают о том, что только пребывание в оппозиции заставляет принимать серьезные решения;

в-третьих, у них политик, от которого отвернулись по той или иной причине избиратели, спокойно уступает власть более популярному оппоненту. У нас, взявши власть, стремятся удержать ее любой ценой, даже при очевидных провалах и невыполнении обещаний;

в-четвертых, в зарубежных странах члены партии, имеющие парламентские мандаты, автоматически расстаются с ними в случае выхода или исключения из партии. В нашей Государственной Думе стало обычным явлением, когда избранный депутат по списку одной партии, в течение срока пребывания в Думе может несколько раз сменить свою партийную принадлежность.

Вот такова наша современная многопартийность!

Интересным является постановка вопроса о соотношении проблемы демократии и политической культуры, предложенное итальянским политологом конца 60-х годов XX века Е. Сартори. Согласно Сартори: «...в демократии уровень политического класса в конечном счете зависит от состояния политической культуры». И, далее: «...всегда можно утверждать, что каждая демократическая страна имеет тот политический класс, которого она достойна. Однако еще вернее, что страна не может иметь политический класс лучший, чем ее политическая культура». Сартори также полагает, что если Италия останется идеологическим раем, доверенным дилетантскому управлению импровизированных «актеров», то вина в значительной степени падает не на политиков, а на политическую культуру, замкнутую в ленивом провинциальном тщеславии, глухую к нарастающему множеству проблем, не знающую или решительно отвергающую политическую науку.⁷⁸

Глава 3. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАНИНА И ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Человек, его права и свободы - высшая ценность

Конституция Российской Федерации (ст. 2), рассматривает человека, его права и свободы как высшую ценность. Раскрывая это конституционное положение, мы прибегаем к употреблению понятий — человек, личность, гражданин. Опираясь ими, необходимо помнить о том, что для каждого из них характерно свое содержание.

⁷⁸ См.: Современная буржуазная политическая наука. Проблемы государства и демократии. Изд. «Наука». А, 1982. С.252.

Понятие человек носит природно-общественный характер. Этим понятием фиксируются общие родовые признаки биологического организма, сознание, язык, труд. **Понятие личность** – социальное. Под ним понимается совокупность социальных признаков, свойственных и выражающихся в своеобразной индивидуальной форме.

Человек – это материальный носитель личности и личность выражает его общественные свойства. Человек как личность, т.е. в социальном плане, существует только во взаимоотношениях с другими членами общества. В процессе становления человека личностью большое значение имеют его права и свободы, закрепленные законодательством.

Что касается **понятия – гражданин**, то оно является свидетельством принадлежности лица к определенному государству, политико-правовым выражением взаимоотношений человека и государства, отношением личности к государству и праву, к власти и закону, к политической деятельности.

Говоря о соотношении понятий человек и гражданин, необходимо отметить, что понятие человек является родовым, обобщающим понятием не только для граждан Российской Федерации, но и для иностранных граждан, лиц без гражданства, вынужденных переселенцев, беженцев. В условиях своего государства понятие человек, личность, гражданин совпадают, ибо одни и те же лица выступают во всех этих качествах, имеют общий государственно-правовой статус.

Как член гражданского общества человек равноправен со всеми другими, но как член политического, т.е. государственно-организованного общества, он равноправен лишь с теми, кто, как и он, принадлежит к данному государству. У него больше прав и обязанностей в своей стране, чем у тех, кто к данному государству не принадлежит. Права человека приобретают юридическую значимость только тогда, когда их признает государство. Сами по себе права человека без такого признания не могут являться категориями внутригосударственного права и представляют собой постулаты международного права.

В чем же проявляется ценность права? Ценность права – это свойство, обуславливающее его значимость для удовлетворения интересов и потребностей общества и личности. Право, как и все другие социальные регуляторы, предстает перед личностью в виде системы норм, требований, определяющих ее способность ориентироваться в окружающем мире и выбирать социально оправданные варианты поведения. Системой правовых норм очерчивается пространство свободы, в котором осуществляется самоопределение личности. Границы и объем свободы в правовой сфере детерминированы и закреплены государством в системе нормативных правовых актов. Таким специфическим способом государство выражает в нормах права **меру** свободы личности и общества в целом.

Личность, обретая формальную свободу, может в этих границах выбирать нужный вариант поведения, а также рассчитывать на определенные действия других лиц и государственных органов. Поэтому система норм не только очерчивает сферу свободного поведения самой личности, но и ограждает эту сферу от чьих бы то ни было посягательств. В этом случае право противостоит беззаконию и произволу, в чем проявляется один из важнейших аспектов его социальной ценности. Таким образом, право очерчивает те границы, в пределах которых личность обладает свободой, возможностью совершать действия, отвечающие ее интересам.

Характеристика права как меры, как границы свободы действий всех участников общественных отношений раскрывает его общие ценностные свойства. Такая характеристика может разворачиваться и конкретизироваться в различных аспектах. Один из таких аспектов определен Конституцией Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, рассматривая человека, его права и свободы в качестве высшей ценности, тем самым провозглашает свое понимание взаимоотношений государства и личности, ставит на передний план именно личность. Уважение к личности и ее защита являются неотъемлемым атрибутом конституционного государства, его обязанностью. Об этом прямо сказано в статье 2 Конституции Российской Федерации: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Установленные в статье 2 Конституции принципиальные положения, связанные с отношением государства к человеку, служат надежной предпосылкой к решению всех конкретных проблем правового регулирования статуса человека и гражданина в Российской Федерации. Поэтому для большинства зафиксированных в Конституции Российской Федерации прав и свобод характерна тесная связь с признанием человека высшей ценностью.

Что характерно для связи между признанием человека, его прав и свобод высшей ценностью и конкретными правами и свободами человека и гражданина, закрепленными в главе II Конституции Российской Федерации?

Во-первых, эта связь состоит в том, что если статья 2 Конституции, определяющая общий принцип взаимоотношений человека и гражданина с точки зрения (с позиции) **возможного** нарушения прав и человека и гражданина, имеет в виду лишь **объект защиты**, то статьи главы II Конституции, посвященные конкретным основным правам и свободам человека и гражданина сформулированы уже более субъективно и представляют собой определенный **элемент конкретизации** положения человека и гражданина в обществе и государстве **применительно** к конкретной сфере жизни или определенной ситуации;

Во-вторых, принцип признания прав и свобод высшей ценностью должен оказывать определяющее влияние не только на содержание основ-

ных прав и свобод, **но и на всю деятельность государства.** государство в условиях действия этого принципа не вправе в своей деятельности выходить за установленные им границы взаимоотношений с человеком. Только действуя в этих рамках в интересах человека оно приобретает те черты, которые характеризуют его в качестве конституционного государства. Все это говорит о том, что нормы Конституции, посвященные основным правам и свободам человека и гражданина, т.е. те, которые закреплены в главе II Конституции, нельзя рассматривать вне связи с принципом признания его прав и свобод высшей ценностью, нельзя вносить в них изменения и дополнения, противоречащие этому принципу. Именно поэтому в ч. 1 статьи 135 Конституции Российской Федерации установлен особый порядок внесения поправок в главу II Конституции. Это также относится не только к конституции, но и ко всему текущему законодательству;

В-третьих, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью **касается каждого человека.** Однако для реализации этого принципа важное значение имеют социальные функции каждого человека, **его ответственность** перед другими людьми, обществом в целом и государством. Только в этом случае принцип признания человека высшей ценностью может быть распространен в равной мере на всех членов общества. Человек, который не желает признавать достоинство, права и свободы других людей, никогда не сможет обеспечить собственное достоинство, свои права и свободы. Иначе говоря, личностная ценность права неотделима от его нравственной ценности;

В-четвертых, свобода личности обеспечивается и **четким закреплением** компетенции или правового статуса государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений. Юридическая урегулированность их деятельности позволяет гражданам требовать защиты нарушенного права, его восстановления. Человек, его права и свободы должны защищаться государством с помощью разнообразных норм материального и процессуального права, в том числе за счет повышения эффективности реализации судебной защиты.

§2. Российская Федерация – светское государство

В наиболее общем виде – **светское государство** – отражает отношение государства к религии. Истории известно несколько форм такого отношения. В V-I вв. до н. э. существовали теократические государства, в которых власть находилась в руках главы церкви и духовенства, а управление государством, судебная власть и другие институты государственности основывались в значительной мере на канонах и правилах соответствующих вероучений. Теократическим государством можно считать современный Ватикан, возглавляемый Папой Римским.

С древних времен существовали и другие государства, где одна религия провозглашалась господствующей, государственной. Государственные или официальные, национальные или господствующие церкви или религии существуют и в современном мире.⁷⁹

Сегодня характеристика стран и народов как христианских, мусульманских, буддистских и др. уже недостаточна, ибо в рамках этих религий существуют различные направления, секты, толки. Поэтому большинство стран современного мира являются **поликонфессиональными**, т.е. их население исповедует различные верования – ФРГ, Италия, Япония и др. Однако и в этих странах наблюдается стремление одной из церквей, используя свое исторически сложившееся влияние на население, добиваться предпочтительного положения в стране.

Что касается Российской Федерации, то в настоящее время в нашем государстве вопросы свободы и совести и религиозных объединений урегулированы Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях», который был принят Государственной Думой 19 сентября 1997 г. В вводной части (преамбуле) этого Федерального закона, в частности, что признавая особую роль **православия** в России, в становлении и развитии ее духовности и культуры, в Российской Федерации **уважаются** христианство, ислам, буддизм, индуизм и другие религии, **составляющие** неотъемлемую часть исторического наследия народов Российской Федерации. Тем самым подтверждается отсутствие единой государственной религии и в Российской Федерации признается поликонфессионализм.⁸⁰

Итак, **светским государством** следует считать такое государство, в котором не существует какой-либо официальной, государственной религии, ни одно из вероучений не признается обязательным или предпочти-

⁷⁹ Ислам, например, признается государственной религией более чем в 30 странах (Иордания, ОАЭ, Марокко и др.) В некоторых мусульманских странах (Алжир, Ирак) объявление ислама государственной религией означает лишь, что государство уважает исповедуемую большинством населения исламскую религию и в общей форме заявляет о своей приверженности исламским традициям, входящим в состав культурного наследия народа.

В Саудовской Аравии, Иране, Пакистане мусульманское право – шариат – обладает более высокой юридической силой, чем закон и даже конституция.

В Англии государственной религией является англиканская; в Шотландии – пресвитерианская церковь. При этом главой обеих церквей является британский монарх, т.е. нынешняя королева Елизавета II, которая назначает на высшие церковные должности как в Англии, так и в Шотландии. В Швеции, Норвегии, Дании, Исландии государственной является евангелическо-лютеранская церковь; в Португалии, Ирландии – католическая; в Греции и Болгарии – восточно-православная; в Израиле – иудейская.

⁸⁰ По состоянию на 30 июня 2002 г. в Российской Федерации более половины зарегистрированных религиозных организаций являются православными; 18% - мусульманскими; 20% - других христианских конфессий; по 1% - буддистскими и иудейскими; а 2% - это Свидетели Иеговы, баптисты, пятидесятники, молокане, суботники. / См.: Российская газета. 12 июля 2002 г.

тельным. В таком государстве религия или канонические установления не признаются источником права и не оказывают влияния на деятельность государственных органов, систему государственного и муниципального образования, которая тоже носит светский характер.

В чем конкретно проявляется светский характер Российского государства?

Во-первых, светский характер государства подразумевает признание ряда принципов в сфере отношений государства с религиозными объединениями граждан. Основой этих отношений является **свобода совести**, поскольку, согласно ч. 1 статьи 14 Конституции Российской Федерации, никакая религия в Российской Федерации не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В статье 28 Конституции Российской Федерации **под свободой совести** подразумевается свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально ли совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать («менять» - в тексте п. 1 ст. 3 Федерального закона), иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними;

Во-вторых, светский характер государства означает отсутствие определенной церковной иерархии, стоящей над государственной властью. Он проявляется и в гражданском характере правосудия, в государственной регистрации актов гражданского состояния, в отсутствии у государственных служащих обязанности исповедовать определенную религию, а также в гражданском статусе верующих. Согласно ч. 4 статьи 3 Федерального закона граждане Российской Федерации равны перед законом, во всех областях гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни независимо от их отношения к религии и религиозной принадлежности. Указание в официальных документах на отношение к религии не допускается (п. 5 ст. 3 ФЗ). В п. 6 ст. 3 Федерального закона закреплено положение о том, что воспрепятствование осуществлению свобод совести и права на свободу вероисповедания, в том числе сопряжено с насилием над личностью, с умышленным оскорблением чувства граждан в связи с их отношением к религии, с пропагандой религиозного превосходства, с уничтожением или повреждением имущества либо с угрозой совершения таких действий, запрещается и преследуется в соответствии с федеральным законом. (Ст. 5.26 КоАП РФ; ст. 148 УК РФ). В тоже время запрещается создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат закону⁸¹;

⁸¹ Религиозными объединениями, представляющими опасность для психического здоровья людей, являются так называемые деструктивные секты. Их деятельность отличается установлением полного контроля над сознанием адепта, над всеми сторонами его жизни, культивируют слепое подчинение авторитету. На территории России это сатанинские и демонические культы наподобие «Южного креста», «Черного ангела», «Об-

В-третьих, как светское государство Российская Федерация опирается на принцип отделения религиозных объединений от государства. В соответствии с этим принципом, в п. 2 ст. 4 Федерального закона определено, что государство не возлагает на религиозные объединения функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления; не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит Федеральному закону. Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не может сопровождаться публичными религиозными обрядами и церемониями (п. 4 ст. 4 ФЗ)⁸²;

В-четвертых, светский характер государства характеризуется также светским характером государственной системы образования и воспитания. Согласно ст. 5 Федерального закона по просьбе родителей или лиц, их заменяющих, с согласия детей, обучающихся в государственных и муниципальных учреждениях, администрация указанных учреждений по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления предоставляют религиозной организации возможность обучать детей религии вне рамок образовательной программы, т.е. факультативно. В то же самое время, дисциплины религиозного и религиозно-философского характера, не сопровождающиеся совершением религиозных обрядов, могут включаться в программу государственных и муниципальных учреждений.

Таковы основные принципы, характеризующие государство в качестве светского.

Светский характер государства не означает, что оно не взаимодействует с религиозными организациями. Государство издает законы, обеспечивающие претворение в жизнь свободы вероисповедания и устанавливает ответственность за ее нарушение. Федеральный закон закрепил **регистрационный порядок** создания религиозных объединений с учетом участников **не менее 10 человек**. Государственная регистрация осуществляется федеральным органом юстиции и органом юстиции субъекта Российской

щества сатаны», Церковь сайентологии Р. Хаббарда, Церковь Муна, Церковь Виссариона, Аум Синрикё, Белое братство...

⁸² Вместе с тем следует отметить, что в условиях отделения религиозных объединений от государства серьезным нарушением законодательства является практика организации богослужения в государственных учреждениях, помещение в них икон или иных предметов религиозной символики, религиозные благословения лиц при занятии государственных должностей, финансирование деятельности религиозных объединений за счет государственных органов. В Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 5 июля 1995 г. прямо подчеркивается положение о том, что государственный служащий не вправе использовать в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных объединений для пропаганды отношений к ним (п. 11 ст. 11). Аналогичные ограничения распространяются и на муниципальных служащих в соответствии с п. 11 ст. 11 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г.

Федерации. Для регистрации необходимо подать заявление в регистрирующий орган с просьбой зарегистрировать соответствующее религиозное объединение, устав религиозной организации и иные документы. Кроме того, учитывая, что в последние годы в Российской Федерации действует большое количество новых религиозных организаций, в том числе деструктивных, обязательным условием для религиозного объединения является предоставление сведений об основах вероучения и соответствующей ему практики, в том числе об истории возникновения религии и данного объединения, о формах и методах его деятельности, об отношении к семье и браку, к образованию, особенностях отношения к здоровью последователей данной религии, ограничениях для членов и служителей организации в отношении их гражданских прав и обязанностей (п. 5 ст. 11).

Среди религиозных объединений имеются и такие, которые в силу специфики религиозных учений, запрещают своим сторонникам брать в руки оружие (например, Служители Иеговы). Для таких граждан статья 45 Конституции Российской Федерации предусматривает возможность замены несения воинской службы выполнением альтернативных гражданских обязанностей, что подтверждено в п. 4 статьи 3 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», а также Федеральным законом от 25 июля 2002 года «Об альтернативной гражданской службе».

Общий надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации. контроль за деятельностью конкретных религиозных организаций, за реализацией ими уставных целей и порядком деятельности осуществляет зарегистрировавший данную религиозную организацию орган.

Глава 4. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Экономическая основа конституционного строя Российской Федерации

Политические отношения в обществе, их характер и природа определяются типом производственных отношений, образующих реальный базис, над которым возвышается политическая и идеологическая надстройка. Экономические отношения обуславливают качество общественной системы. Для ее нормального функционирования и развития необходимо единство экономической, социальной, политической и идеологической сфер. Поэтому важное значение имеет выявление взаимосвязи политической организации общества и его экономической и социальной структуры.

Что следует понимать под экономической системой общества? Для ответа на поставленный вопрос, приведу два наиболее распространенных определения:

Первое – под экономической системой принято понимать способ производства и присущий ему тип собственности, цели общественного производства, принципы распределения общественного продукта и основы руководства экономикой;

Второе – экономическая система представляет собой совокупность экономических отношений, в которые вступают люди в процессе производства, распределения и потребления совокупного общественного продукта.

Как первое, так и второе определение исходит из того, что государство посредством законодательных мер, а также сформированных и установленных социальных норм и определенного мировоззрения регулирует соответствующую группу общественных отношений.

Конституция Российской Федерации 1993 года не содержит специального раздела об экономической основе государства и общества, не устанавливает какую-либо форму собственности в качестве основной, равно как и не предусматривает каких бы то ни было ограничений для других форм собственности. Действующая Конституция Российской Федерации обязывает государство обеспечивать свободу экономической деятельности и поддерживать конкуренцию, запрещая лишь монополизацию этой деятельности и недобросовестную конкуренцию, провозглашает равенство всех форм собственности и их равную защиту.

Поэтому, **экономической основой** конституционного строя Российской Федерации является находящаяся в стадии становления рыночная экономика. Гарантии ее эффективного функционирования зафиксированы в статье 8 Конституции Российской Федерации. К ним относятся:

1. Единство экономического пространства страны, свобода перемещения, финансовых и иных ресурсов;
2. Свобода конкуренции;
3. Свобода экономической деятельности.

Под гарантией единства экономического пространства подразумевается обеспечение государством идентичных условий для всех, не противоречащих закону, форм экономической деятельности, единство правового регулирования гражданских отношений, а также форм и методов защиты нарушенных прав на всей территории Российской Федерации, единство гражданского, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства. Согласно п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации эти отрасли отнесены к предметам исключительного ведения Федерации.

Под гарантией свободного перемещения; услуг и финансовых средств подразумевается обеспечение экономического режима при отсут-

ствии внутренних таможенных границ, равным положением предпринимателей на всей территории Российской Федерации вне зависимости от места их регистрации или расположения.

Гарантией свободы конкуренции является прежде всего ее поддержка государством через осуществление им обязанности ограничивать монополизм в сферах конкурентного предпринимательства, обеспечивать контроль и регулировать деятельность производителей-монополистов в сферах естественных и иных монополий, а также формировать такое законодательство, которое бы объективно содействовало появлению новых предпринимателей во всех сферах производства и создавало им преимущества на первоначальном этапе деятельности.

К гарантиям обеспечения принципа свободы экономической деятельности можно отнести и те, которые упоминались при рассмотрении принципа единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, свободы конкуренции, а также юридическое закрепление равноправия всех форм собственности и свободы предпринимательской деятельности. Однако, центральное место среди них принадлежит конституционным нормам, служащим основой всего правового регулирования отношений собственности. Конституционное регулирование отношений собственности имеет свою специфику. Конституция Российской Федерации, юридически закрепляет формы собственности, исходит из того, что экономической системе Российской Федерации присуща собственность в ее различных формах. В ч. 2 статьи 8 Конституции признаются и защищаются равным образом **частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности**. В статье 9 Конституции Российской Федерации также устанавливается, что **земля и другие природные ресурсы** могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Так как Конституция Российской Федерации закрепляет, в принципе, многообразие форм собственности, вопрос о том, какие именно объекты будут относиться к той или иной форме собственности, определяются ст. 213, 214, 215 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Гарантированное ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации юридическое равенство форм собственности, равное их признание и защита предполагают одинаковую защиту всеми допустимыми средствами и способами, не противоречащих законодательству. В статье 35 Конституции установлено, что право частной собственности охраняется законом. В этом случае под охраной права частной собственности следует понимать как охрану права собственности на вещи, принадлежащие частному лицу (физическому или юридическому), как и охрану осуществляемой частными лицами хозяйственно-экономической деятельности на базе принадлежащего им имущества.

Нормы, содержащиеся в ст. 35 Конституции Российской Федерации, получают свое развитие в административном, уголовном законодательстве, а также в нормах земельного, экологического, природно-ресурсового законодательства. Так, в Уголовном кодексе Российской Федерации этому вопросу посвящены: глава 21 – преступления против собственности (ст. ст. 158-168); глава 22 – преступления в сфере экономической деятельности (ст. ст. 169-200); глава 23 – преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях (ст. ст. 201-204); в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации вопросам охраны собственности посвящена глава 7 – административные правонарушения в области охраны собственности (ст. ст. 7.1-7.28); в иных отраслевых нормативных правовых актах также содержатся определенные меры воздействия, применяемые к нарушителям установленных в них правил.

§2. Социальные основы конституционного строя Российской Федерации

В структуре общественной жизни обычно выделяют, как мы уже говорили, следующие основные сферы – экономическую, социальную, политическую и духовную. Основным формам общественной жизни соответствуют определенные направления политического руководства обществом, одним из которых является регулирование социальных процессов и отношений, целенаправленное воздействие на них государства, т.е. определенная государственная политика, а точнее – **социальная политика государства**.

Что такое социальная политика? В научной литературе имеется характеристика ее в широком и узком смысле.

В широком смысле социальная политика охватывает всю совокупность отношений между классами, социальными группами и слоями, нациями и народностями, в том числе и их отношение к обществу и государству, которые направлены на преобразование или сохранение существующей социально-классовой структуры.

В узком смысле слова социальная политика выражает отношения между классами, большими и малыми социальными группами по поводу их места и роли в обществе, методов удовлетворения таких жизненно важных потребностей, как потребность в труде, в образовании, в охране здоровья, в социальном обеспечении, в создании социально-бытовых и социально-культурных условий жизнедеятельности.

Мы будем говорить о социальной политике в узком смысле.

Что такое социальное государство?

Термин «социальное государство» лишь в середине XX века начал входить в конституционные документы, отражая новую, возрастающую

роль государства, его заботу о человеке, поддержку менее социально-защищенных слоев населения и др. В ФРГ, например, эта возрастающая роль государства нашла свое отражение в статье 28 Основного закона в виде соединения понятий «правовое» и «социальное» - «социально-правовое государство».

В политологической и государственно-правовой литературе появилась новая формулировка такого государства – «социальное государство – государство всеобщего благоденствия». Для такого государства характерны следующие моменты:

В сфере экономической жизни – превосходство «социального государства» объясняется существованием смешанной экономики, которая призвана объединять достоинства частного предпринимательства с гарантиями защиты общественных интересов. Сторонники социального государства высказываются против принципов политики «свободной конкуренции» и одновременно усиленно отвергают программу обобществления средств производства;

В сфере политической жизни – для обоснования идеи превосходства социального государства выдвигается утверждение, будто государство «благоденствия» уже не несет классовой сущности, а выражает общенародные интересы;

В сфере права – в социальном государстве могут издаваться такие законы, которые соответствуют перечисленным в Основном законе правам и эти законы неукоснительно должны соблюдаться на практике.

Представители концепции «государство благоденствия» одобряли государственный интервенционализм, т.е. увеличение степени его вмешательства в хозяйственную и общественную жизнь, в расширении функций государства в защите системы, базирующейся на частной собственности на средства производства.⁸³

⁸³ Как оценивают идею правового социального государства западногерманские политологи и государствоведы? Приведем одно из таких высказываний, какое принадлежит представителю консервативного течения в политической науке ФРГ В Веберу (1970 г.). Он, в частности, говорит: «Между правовым и социальным государством существует определенная связь, которая проявляется в том, что исходным пунктом и центральной категорией той и другой концепции является индивид и если правовое государство имеет своей целью защиту свободы и прав индивида, то социальное государство предназначено для гарантирования ему достойного существования. Социальное государство, в то же время, становится **административным государством**. Управленческий аппарат неимоверно разбухает, при этом законы утрачивают свой юридический смысл, принимая облик административных решений, превращаясь в планы, программы исполнительной власти». «Правовое государство, - говорит В. Вебер, - исходит из теории разделения властей и предполагает ее. Социальное государство становится индифферентно к этому принципу, обладая тенденцией к размыванию границ между законодательной и исполнительной властью». Вывод, к которому приходит В. Вебер, следующий: «... оказывается, что социальное и правовое государство **суть понятия, исклю-**

А что вкладывает в понятие «социальное государство» Конституция Российской Федерации?

Понятие «социальное государство» ново для российского законодательства. Оно впервые употреблено в Конституции Российской Федерации 1993 года и подчеркивает обязанность государства проводить определенную социальную политику и нести ответственность за достойную жизнь людей, свободное развитие каждого человека – ч. 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации. Смысл такой обязанности государства основывается на следующем обязывающем положении: каждый человек вправе рассчитывать на такой уровень жизни, который позволил бы не только существовать, но и формировать и проявлять себя как личность, принимать непосредственное участие в производстве материальных благ.

Однако, обязанность государства оказывать социальные услуги населению не означает замену государственным попечительством экономической свободы и активности, хозяйственной и предпринимательской инициативы членов общества. Речь идет о создании благоприятных правовых и организационных условий (возможностей), чтобы граждане собственными усилиями достигали материального достатка для себя и своей семьи.

Часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации определяет принцип социального государства и как **политический**, предусматривая, что Российская Федерация – это государство, политика которого направлена на создание определенных условий жизнеобеспеченности его граждан. В соответствии с этим, п. «е» статьи 71 Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального развития. Пункты «е» и «ж» статьи 12 Конституции Российской Федерации указывают, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, а также координация вопросов здравоохранения, защита, включая социальное обеспечение.

В социальном государстве демократические формы власти должны строиться с учетом ее социального предназначения. Поэтому правовая система, как важнейший признак правового государства, должна включать в себя гарантии социальных прав. Связанность всех государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц всех уровней нормами права предполагает закрепление в них (т.е. в правовых нормах) социальных гарантий.

В части 2 статьи 7 Конституции Российской Федерации закреплены основные направления социальной политики государства, которые одновременно могут считаться и наиболее значимыми социальными гарантиями.

чающие друг друга». / Современная буржуазная политическая наука. Проблемы государства и демократии. М., изд. «Наука». 1982. С. 292-296.

К ним относятся:

1. государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства;
2. назначение пенсий инвалидами другим нетрудоспособным лицам;
3. создание системы социальных служб занятости, призванных принимать действенные меры по трудоустройству лиц, не имеющих постоянной работы и выплачивать им в соответствии с действующим законодательством пособия по безработице;
4. выплата государственных пенсий и социальных пособий;
5. охрана здоровья и труда людей;
6. установление гарантированного минимального размера оплаты труда;

Социальная политика Российского государства не исчерпывается названными в ст. 7 Конституции направлениями. Перечень социальных гарантий, о которых мы говорили, является открытым, т.е. он может быть дополнен и расширен федеральным законом, поскольку сама статья 7 Конституции предусматривает, что кроме перечисленных могут быть установлены и иные гарантии социальной защиты.

Более подробно социальные гарантии определены в статьях 37-43 главы второй Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина». Эти статьи не только дают развернутую характеристику социальных прав, но и существенно дополняют перечень гарантий, которые содержатся в ч. 2 статьи 7 Конституции. К ним можно отнести право на жилище, право на отдых, право на благоприятную окружающую среду, право на образование и др.

Как названные, так и другие конституционные права и свободы гражданина и человека, они же, по сути дела, социальные гарантии, будут изучаться студентами в следующем разделе курса «Государственного (конституционного) права».

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ I. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА И НАУКА	3
Глава I. Государственное право как отрасль права российской федерации	3
§ 1. Понятие и предмет государственного права Российской Федерации как отрасли права	3
§ 2. Государственно-правовые нормы, их особенности и виды. Государственно-правовые институты	17
§ 3. Государственно-правовые отношения, их особенности. Субъекты и объекты государственно-правовых отношений	29
§ 4. Источники государственного права Российской Федерации	33
§ 5. Система государственного права Российской Федерации	37
§ 6. Место государственного права Российской Федерации в системе права Российской Федерации	39
Глава II. Наука государственного права Российской Федерации.	40
§ 1. Понятие, предмет, источники и система науки государственного права Российской Федерации	40
§ 2. Источники и методология науки государственного права	42
 РАЗДЕЛ II. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЁ РАЗВИТИЕ	 47
Глава I. Основы теории конституции	47
§ 1. Основные этапы конституционной истории	47
§ 2. Предмет конституционного регулирования. Понятие конституции	50
§ 3. Социально-политическая сущность конституции	53
§ 4. Классификация конституций	55
Глава II. Основные черты и юридические свойства конституции Российской Федерации	57
§ 1. Этапы развития Конституции Российской Федерации.	57
§ 2. Юридические свойства Конституции Российской Федерации 1993 г	66
§ 3. Реализация Конституции Российской Федерации	70
§ 4. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации	74

Раздел III. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	80
Глава I. Конституционный строй Российской Федерации и его основы	80
§ 1. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, содержание	80
§ 2. Основы конституционного строя	82
Глава II. Конституционные основы статуса Российской Федера- ции как демократического государства	84
§ 1. Форма Российского государства	84
§ 2. Народовластие в Российской Федерации	91
§ 3. Правовое государство и Российская Федерация	99
§ 4. Разделение властей в Российской Федерации	105
§ 5. Идеологическое многообразие в Российской Федерации	110
§ 6. Общественные объединения в Российской Федерации	115
§ 7. Политические партии и многопартийность в Российской Федерации	118
Глава III. Конституционные основы правового положения гражданина и человека в Российской Федерации	124
§1. Человек, его права и свободы - высшая ценность	124
§2. Российская Федерация – светское государство	127
Глава IV. Конституционные основы социально-экономических отношений в Российской Федерации	131
§1. Экономическая основа конституционного строя Российской Федерации	131
§2. Социальные основы конституционного строя Российской Федерации	134

И.Т. Беспалый

Государственное право Российской Федерации

Учебное пособие

Часть 1

Компьютерная верстка, макет Т.В. Кондратьева

Лицензия ИД № 06178 от 01.11.2001. Подписано в печать 18.05.04. Формат 60х84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 8,14; уч.-изд. л. 8,75. Гарнитура Times.

Тираж 00 экз. Заказ №

Издательство «Самарский университет», 443011, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.
УОП СамГУ, ПЛД № 67-43 от 19.02.98.