

ЧЕРНОВ СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ

Конституционное право

Российской Федерации

**Конституционное право Российской Федерации
как отрасль права, наука и учебная дисциплина.**

Теория современного конституционализма.

ЧАСТЬ 1.

Для магистров юридического факультета

Петрозаводск 2014

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ 1. Конституционное право Российской Федерации как отрасль права, наука и учебная дисциплина.

Тема 1.1. Конституционное право как отрасль права.

- * 1. понятие и предмет конституционного права
- * 2. конституционно-правовые нормы и институты
- * 3. субъекты конституционно-правовых отношений
- * 4. источники конституционного права

Тема 1.2. Система конституционного права России.

- * 1. Тенденции становления и развития конституционного права.
- * 2. Конституционное право как наука и учебная дисциплина.

Тема 1.3. Конституционно-правовая ответственность.

- * 1. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности.
- * 2. Санкции как форма выражения конституционно-правовой ответственности.
- * 3. Субъекты конституционно-правовой ответственности.
- * 4. Основания конституционно-правовой ответственности.

РАЗДЕЛ 2. Теория современного конституционализма.

Тема 2. 1. Историко-правовой анализ современного конституционализма.

- * 1. Конституционализм как система политико-правовых отношений.
- * 2. Понятие и значение конституции как базового закона. Ее сущность и юридические свойства.
- * 3. Структура, форма и функции конституции.
- * 4. Порядок принятия, изменения и отмены конституций.

РАЗДЕЛ 1. Конституционное право Российской Федерации как отрасль права, наука и учебная дисциплина.

Тема 1.1. Конституционное право как отрасль права.

1. 1. 1. Понятие и предмет конституционного права

Предмет конституционного права охватывает две основные сферы общественных отношений:

1. охраны прав и свобод человека (отношения между человеком и государством);
2. устройства государства и государственной власти (властеотношения).¹

Предметом Конституционного права являются базовые общественные отношения, основополагающие для всех общественных и политических институтов российского государства. Это отношения служат фундаментом российской государственности. Эти отношения являются системообразующими, они возникают во всех сферах жизнедеятельности государства и его граждан: политической, экономической, социальной, духовной и других.

Отношения между человеком и государством регулируются не только конституционным правом, но и другими отраслями права (административным, трудовым и др.). Но конституционное право содержит нормы основополагающего характера, из которых складываются правовой статус человека, его основные права и свободы. В науке широко распространено понимание права как меры свободы, и как раз конституционное право в наибольшей степени отвечает этому пониманию.

Регулирование отношений, связанных с признанием свободы человека как естественного состояния, — сложное дело. Оно предполагает закрепление не только прав, но и обязанностей человека по отношению к другим людям и государству. Свобода не может быть абсолютной, она требует ограничений, чтобы предупредить злоупотребления ею. Конституционное право к тому же не только провозглашает права, но и создает их правовые гарантии, способствует учреждению такого государства, которое берет на себя обязанность создать условия для благополучия людей; в сущности, этому подчинено все устройство государственной власти.²

¹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С.57

² Авакьян С.А. Конституционное право России: Учеб. курс: В 2 т. М., 2005, Т.1, С. 77-79

Через права свободного человека складывается определенный общественный порядок: формы собственности, организация экономики, политическая система, социальные отношения и т. д. И конечно, Конституция закрепляет некоторые общественные устои (равную защиту всех форм собственности, многопартийность, независимость местного самоуправления и др.).

В Конституции 1993 г. нет раздела об основах общественного строя, но в то же время во многих статьях устанавливаются экономические и социальные функции государства, подчиненные главной цели — охране и содействию реализации прав и свобод человека. Таким образом, из самой структуры и содержания Конституции государству исходят определенные указания экономического и социального характера. Но эти указания не создают какой-то идеологически определенный общественный строй и не пытаются определять принципы гражданского общества. Они только устанавливают пределы вмешательства государства в общественную жизнь и его обязанности по отношению к людям. Собственно же гражданское общество в главном остается свободным от государственного регулирования, обеспечивая людям свободу в выборе жизненных идеалов и собственных путей к счастью.

Устройство государственной власти предполагает не только учреждение органов государственной власти, но и регламентацию широкого круга отношений между ними. Органы государственной власти, несмотря на различие их задач и разделение полномочий, должны составлять единую целостную систему и находиться в таких отношениях с людьми и их интересами, которые содействовали бы раскрытию роли государства в обществе. Конституционное право составляет исходную точку развития властно-правовых процессов, оно призвано и может стать основой для слаженного и целенаправленного взаимодействия всех государственных органов, но при отсутствии внутреннего единства способно породить разлад в их действиях, конституционные кризисы и хаос в государственной жизни. Эта системообразующая функция конституционного права требует от него четкого закрепления объема полномочий, задач и статуса органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления, порядка их образования, компетенции, форм деятельности и т.п.³

Метод конституционного права

Конституционное право не имеет своего специального метода правового регулирования. В конституционно-правовом регулировании общественных отношений, как и в большинстве других отраслей права, применяется совокупность двух методов:

1. императивного;
2. диспозитивного.

Так, императивный метод объединяет методы обязывания и запрещения. Например, ст. 58 Конституции РФ устанавливает обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, а ч. 5 ст. 13 Конституции РФ запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на

³ Кокотов А.Н. Конституционное право России: Курс лекций. М., 2006. С. 24-26.

насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Также часто применяется метод дозволения (диспозитивный метод). Например, субъекты права законодательной инициативы, поименованные в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, могут как реализовывать, так и не реализовывать указанное право.

Термин «**конституционное право**» употребляется в трех основных значениях: как наука, отрасль права и учебная дисциплина. Все они взаимосвязаны и могут существовать, развиваться, находясь в единстве. В этом единстве объединительную функцию выполняет наука. Так, отрасль права является одной из сторон объекта и предмета ее изучения, а учебная дисциплина — совокупностью определенных сведений из области науки.⁴

Метод правового регулирования конституционного права обусловлен многообразием содержания общественных отношений.

Способом воздействия государства на общественные отношения, составляющие предмет конституционного права, является наделение одной из сторон государственно-властными полномочиями. Такой метод регулирования получил в юридической науке наименование «метод властеотношений».

Соответственно на другую сторону (стороны) этих отношений возлагается обязанность подчиняться велениям стороны, наделенной такими полномочиями.

Исходя из сказанного можно сделать вывод, что конституционное право как отрасль российского права, представляет собой совокупность правовых норм, установленных (санкционированных) государством, в которых закреплены основы конституционного строя Российской Федерации, взаимоотношений между государством и личностью, федеративного устройства России, организации и деятельности системы органов государственной власти, местного самоуправления.

Наука конституционного права есть совокупность, система взглядов, принципов, идей, представлений, научных знаний о конституционном праве как отрасли права и регулируемых ее нормами общественных отношениях. Это наиболее общее понятие науки конституционного права и оно при замене некоторых терминов приемлемо для определения любой другой юридической науки. Сказанное обусловлено тем, что наука конституционного права лишь часть учения о праве, она справедливо рассматривается как одна из отраслей правоведения (науки о праве) и на нее распространяются все признаки, характеризующие правоведение в целом.⁵

Наука конституционного права — это система взглядов, идей, представлений, юридических знаний, выраженных через научные понятия и

⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс.- В.2 т. Т.2. — М.:Юрист, 2007.; Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 2007 ; Жуйков В. И. Права человека и власть закона. — М., 2006.; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности "Юриспруденция" . - Москва: Проспект, 2009.; Конституционное право России: учебник для студентов вузов/ Под ред. А.С. Прудникова, В.И.Авсеенко. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.

⁵ Учебник для юридических вузов / Под ред. А. А. Безуглова, Л. Л. Беломестных. М., 2004, с. 68..

категории, о конституционно-правовых нормах и регулируемых ими общественных отношениях, охватывающих основы организации государства и общества, положение в нем личности, организацию и формы осуществления публичной власти в политической системе.

В науке конституционного права, как и в правоведении в целом, происходят процессы дифференциации знаний, в результате чего вся их совокупность обособляется в отдельные блоки. В своем единстве, взаимодействии они образуют единую систему науки конституционного права.

Под системой науки обычно понимается структура расположения накопленных знаний в их логической последовательности. При рассмотрении этой системы наиболее часто применяются два подхода, опирающиеся на систему отрасли конституционного права, на структуру Конституции. Один из них предполагает следующую структуру системы науки конституционного права:

- общетеоретические вопросы науки и отрасли конституционного права;
- учение о Конституции;
- основы конституционного строя (конституционные основы устройства общества и государства);
- конституционный статус индивидов, их объединений;
- территориальная организация государственной (публичной) власти;
- конституционные основы системы государственных органов, их организации и деятельности.

Несколько иной подход предлагает Н. А. Богданова. Она в систему науки включает:

- конституционное право как юридическую науку;
- конституционное право как отрасль права;
- конституционные основы устройства общества и государства;
- конституционные основы правового положения личности;
- конституционные основы территориальной организации государственной власти;
- конституционные основы системы государственных органов и их конституционно-правовое положение.

Наука конституционного права имеет важное познавательное и практическое значение. Наиболее полно это значение раскрывается в функциях науки конституционного права.

Основными функциями науки конституционного права являются: теоретико-познавательная, методологическая, духовно-идеологическая, воспитательная, практико-организационная, прогностическая.

Теоретико-познавательная функция науки конституционного права выражается в разработке понятий и категорий конституционного права, в познании объективных закономерностей и тенденций развития конституционных отношений и конституционных установлений. теоретико-познавательная (гносеологическая) функция, которая заключается в исследовательской разработке своего предмета, в его теоретическом освоении. На основе реализации данной функции происходит становление теории права и государства как системы знаний. Особенность этой функции состоит в том, что она выполняется наукой как бы «для себя», для своего развития, и в этом

смысле осуществление теоретико-познавательной функции является условием существования науки. Содержательная сторона данной функции определяется спецификой предмета и используемой методологией.⁶

Методологическая функция науки конституционного права обусловлена тем, что конституционное право в обобщенной форме выражает глубинную суть общественных отличий явлений и процессов, регулируемых всеми отраслями российского права. Дело в том, что метод в науке - это знание, используемое как *средство* получения нового знания. Поэтому одно и то же знание в одном отношении может рассматриваться как теория, а в другом - как метод. Знания, разрабатываемые общей теорией права и государства, по своему характеру таковы, что в основном своем объеме они используются как средство решения отраслевых теоретических проблем, ибо в рамках как общей теории права, так и общей теории государства, выявляются общеправовые и общегосударственные закономерности, разрабатываются общие понятия и конструкции.

Методологическое значение общей теории права и государства обусловлено и тем обстоятельством, что в ее рамках разрабатываются проблемы методологии правоведения в целом, то есть проблемы использования самых различных областей знания для решения теоретических проблем юриспруденции; строится определенная система такой методологии.

Важное значение имеет **идеологическая функция** теории права и государства. Она объективно присуща ей как и любой общественной науке. А в рамках правоведения - в большей степени, чем другой юридической науке. Общая теория права и государства как никакая другая юридическая наука участвует в формировании такого компонента правосознания, как *правовая идеология*. Более того, учитывая политико-юридический характер данной науки, можно говорить о ее мировоззренческой роли. Особенно важно значение этих моментов на современном этапе развития нашего общества, когда происходит становление новой социальной и правовой идеологии.

Близка к идеологической **воспитательная функция** теории права и государства. К ее содержанию относят, в частности, *обучающее* значение данной науки, поскольку на ее базе строится соответствующая учебная дисциплина. Теория права и государства должна способствовать росту правовой культуры населения, помогать находить верные ориентиры в сфере государственно-правовой жизни, воспитывать уважение к праву, правосудию, Конституции.

В литературе называют и **прогностическую (или прогнозную) функцию**, которая касается как судьбы права и государства в целом, так и предполагаемой эффективности принимаемых нормативно-правовых решений. То есть речь идет о функции научного предвидения в сфере государственно-правовых явлений, функции выдвижения научно обоснованных гипотез.⁷

Прикладная функция теории права и государства связана с *непосредственным* ее выходом на практику - правотворческую и правореализующую. Осуществление этой функции состоит в разработке правил юридической тех-

⁶ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности "Юриспруденция" . - Москва: Проспект, 2009.; С. 34-36

⁷ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности "Юриспруденция" . - Москва: Проспект, 2009.; С. 36-38.

ники, методов толкования нормативно-правовых актов, предложений по совершенствованию законодательства, его систематизации и решении других вопросов практического характера.

Правоведы называют и другие функции теории права и государства. Например, *эвристическую* (по существу, это иное название теоретико-познавательной функции), *политическую* (близка по своей характеристике к идеологической), *организаторскую* (можно сказать, что в целом она охватывается прикладной функцией), *научно-консультативную* и другие.

Наука конституционного права осуществляет **духовно-идеологическую функцию**, так как в конституционном праве находят закрепление основные общественные и индивидуальные ценности, принципы функционирования свободного гражданского общества и демократического социально-правового государства.

Конституционное право осуществляет **воспитательную функцию**, которая обладает огромным духовно-нравственным потенциалом, оказывая воздействие на общественное массовое и индивидуальное сознание, формируя конституционно-правовое мировоззрение и конституционную культуру.

В современных условиях весьма значимой является практике--организационная функция науки конституционного права. Научные выводы и обобщения в сфере конституционных отношений определяют практику развития и совершенствования всего текущего (отраслевого) законодательства, способствует повышению эффективности судебной, исполнительной, надзорно-контрольной деятельности.

Познание объективных закономерностей и тенденций развития предмета конституционного права обуславливает наличие **прогностической функции** науки конституционного права. Немаловажными для науки конституционного права являются прогнозы последствий реализации конституционных установлений, как позитивные, так и негативные, с тем чтобы была возможность предотвращать волюнтаризм и субъективизм в конституционном развитии, в воплощении в жизнь конституционных установлений.⁸

Вместе с тем наука конституционного права является неотъемлемой частью государственоведения (науки о государстве). Однако предмет государственоведения применительно к государственной организации общества значительно шире, нежели у науки конституционного права.⁹

Государствоведение изучает государство в целом, его возникновение, типы, закономерности развития, а наука конституционного права — с позиций правового регулирования тех или иных государственных институтов. Государство всегда выступает одной из сторон конституционно-правовых отношений.

Роль любой науки о праве в жизни общества и ее место среди других юридических наук определяется предметом исследования, т. е. кругом изучаемых проблем, влиянием последних на общественную жизнь. Предмет науки конституционного права составляет то, на что направлено исследование

⁸ Козлова Е.И. (см.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. - М., 1998. Алексеев А.С. Русское государственное право. - М., 1997. С. 56

⁹ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М. 2001. С. 43

в процессе изучения действительности. Этот предмет условно можно подразделить:

- на нормы конституционного права, составляющие в совокупности отрасль права;
- регулируемые этими нормами общественные отношения.

Наука конституционного права изучает:

- все конституционно-правовые институты в их историческом развитии, в динамике, т. е. не только действующие конституционно-правовые нормы, но и те, которые имели место на предшествующих этапах развития государства, а также то, насколько прошлый опыт может быть использован в настоящее время и в будущем;¹⁰
- не только отдельные нормы, но и их объединения, в том числе закономерности развития отрасли конституционного права, ее характерные черты и особенности конституционно-правовых отношений;
- властеотношения — отношения, связанные с осуществлением государственной власти; территориальные пределы осуществления государственной власти, распределение власти между отдельными территориями, субъектами Федерации, отношения человека и государства;
- конституционно-правовой статус личности, политических партий и других общественных объединений, различных социальных общностей;
- вопросы, связанные с высшими интересами человека, общества и государства.

Наука конституционного права занимает особое место среди других юридических наук, изучая наряду с философией права, теорией государства и права общество как целостную систему.

В связи с этим многие категории, понятия, выводы, теоретические обобщения в науке конституционного права являются основополагающими для других отраслей правовых знаний. Например, разработанные ею теоретические положения, принципы, категории имеют определяющее значение для административного, муниципального и других отраслей права. В этом и заключается ведущая роль конституционного права в национальных системах права всех современных государств. Наука конституционного права тесно связана с рядом других гуманитарных наук, например с политологией. Они взаимодействуют при исследовании таких вопросов, как организация публичной власти, осуществление народом своего суверенитета, участие граждан в управлении делами государства и общества. Подобное сотрудничество способствует разработке оптимальных способов правового регулирования общественных отношений.¹¹

Ведущее положение науки конституционного права среди других правовых наук предопределяет и ее задачи. Это: обеспечение конституционно-правовыми средствами реального самоуправления народа, свободы личности, эффективного функционирования государственной власти; теоретическая

¹⁰ Белкин А.А. Наименование отрасли: Государственное или конституционное право// Правоведение, 1997. № 4, С. 51

¹¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности "Юриспруденция" . - Москва: Проспект, 2009.; С. 75

разработка проблем федеративных отношений, а также вопросов, вытекающих из демократических процессов; определение основных тенденций развития отрасли конституционного права; прогнозирование тех или иных явлений в жизни государства и общества; установление последствий, которые могут быть вызваны введением или упразднением конституционных норм или отсутствием таковых. Учитывая изложенное, можно предложить следующее определение науки конституционного права.¹²

Структура системы науки конституционного права

В этих двух подходах нет существенных различий, за исключением того, что во втором из них наука и отрасль включены в систему науки в качестве отдельных разделов и исключен как самостоятельный раздел «Учение о Конституции». Имеются и иные схемы системы науки конституционного права. Остановимся подробнее на первом варианте системы науки конституционного права, поскольку именно он, как правило, лежит в основе учебных программ и учебной литературы.¹³

Общетеоретические вопросы науки и отрасли конституционного права

Наука конституционного права, относящаяся к числу отраслевых, изучает элементы отрасли конституционного права. Этим ее задачи не ограничиваются, ибо она наряду с познанием составных частей исследует то общее, что присуще отрасли конституционного права в целом, т. е. характер и особенности ее предмета, специфику теории, особенности регулируемых конституционно-правовых отношений.

В рамках данного раздела изучаются предмет, задачи, методология, источники науки конституционного права, взаимосвязь с другими науками, понятие, предмет, источники конституционного права как отрасли, конституционно-правовые нормы и конституционно-правовые отношения, система отрасли, методы регулирования общественных отношений, тенденции развития отрасли, ее значение в подготовке юристов.¹⁴

Учение о Конституции. В науке конституционного права Конституция выполняет двоякую функцию. С одной стороны, она носитель конституционно-правовых идей, с другой — форма выражения норм отрасли конституционного права. Конституция является основным источником конституционного права как отрасли. Поэтому целый раздел системы науки конституционного права посвящен этому феномену. В этом разделе изучаются сущность, особенности и юридические свойства Конституции, ее виды, форма, этапы конституционного развития; взаимосвязи конституций различных видов внутри Российской Федерации; формы и механизм реализации конституционных норм, охрана и защита Конституции.

Основы конституционного строя. - Это новый раздел в науке конституционного права. Его появление обусловлено введением одноименного института в Конституцию РФ 1993 г.

¹² Страшун Б.А. Конституционное право России, его источники и структура // Журн. рос. права. 1997. № 4. С. 59

¹³ Овсепян Ж.И. К обсуждению научной концепции преподавания российского конституционного(государственного) // Гос-во и право, 1996. № 10. С. 71

¹⁴ Тихомиров Ю.А. Развитие теории конституционного права // Гос-во и право, 1998, № 7. 34-35

Наука конституционного права призвана сформулировать понятие основ конституционного строя, дать соотношение конституционного строя с государственным и общественным строем, выяснить, какие принципы в своей совокупности могут составлять эти основы, объективно ли введены в Конституцию правовые нормы, составляющие этот институт.

В этом разделе рассматриваются характеристики государства, форм правления, формы осуществления власти народом, суверенитета народа и суверенитета Российской Федерации.¹⁵

Важное значение имеет исследование **конституционных основ общественного устройства**. При этом главными проблемами, вытекающими из факта становления в России гражданского общества, являются понятие гражданского общества, его структура, место в нем политической системы, особенности конституционного регулирования отдельных видов общественных отношений, его пределы, в том числе экономических, политических, социальных отношений, а также система общественных структур, функционирующих в обществе.

Конституционный статус индивидов, их объединений. Раздел посвящен анализу взаимоотношений государства и граждан, их объединений, учению о правах, свободах и характеристике их отдельных видов. Это целый комплекс проблем, вытекающих из положения человека и гражданина в государстве и обществе, из конституционного закрепления прав, свобод, обязанностей граждан, их гарантий, юридической природы данных прав и свобод. Сюда же примыкают такие проблемы, как демократия и личность, права человека и общие принципы демократии, их соотношение.

Территориальная организация государственной (публичной) власти
В этом разделе изучаются вопросы, связанные с территориальной организацией государственной власти, распределением этой власти по вертикали в соответствии с теми или иными формами государственного устройства.

Проблемными для исследования являются общетеоретические вопросы государственного устройства, проблемы федерализма, унитаризма и автономии, особенности устройства Российской Федерации, виды и характер ее субъектов, суверенитет Российской Федерации, оптимизация федеративных связей, административно-территориальное деление субъектов Федерации. Конституционные основы системы государственных органов, их организации и деятельности

В этом разделе объединяются исследования по многочисленным вопросам организации и осуществления государственной власти. Объектами таких исследований являются система и виды государственных органов, конституционно-правовые статусы конкретных государственных органов, принципы построения этой системы, статус и формы деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, конституционные основы организации местного самоуправления. Особенность этого раздела выражается в наличии таких подотраслей, как избирательное, парламентское, конституционно-судебное право.

¹⁵ Чиркин В.Е. Об объекте конституционного регулирования // Гос-во и право, 2005. № 4.; 51

В заключение отметим, что с развитием государства и общества возникают новые подходы к изучению предмета науки конституционного права и ее системы, появляются новые теории и концепции.¹⁶

Конституционное право как отрасль права.

Конституционное право - это система правовых норм конкретной страны, регулирующих положение человека в обществе и государстве, основы общественного строя, основы организации и деятельности системы государственных органов, и также органов самоуправления. Поскольку эта отрасль права регулирует столь важную и сложную сферу общественной жизни, она неизбежно приобретает ведущий характер в системе права. По сути, с конституционного права начинается формирование всей системы национального права, всех отраслей, и в этом его системообразующая роль. Ни одна отрасль национального права той или иной страны не может развиваться, если она не находит опоры в конституционных принципах или нормах конституционного законодательства, а тем более противоречит им.¹⁷

Самостоятельность конституционного права в правовой системе любой страны обуславливается прежде всего его особым предметом регулирования. Конституционное право регулирует общественные отношения, которые образуют основу всего устройства общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением государственной власти. Это отношения между человеком, обществом и государством и основополагающие отношения, определяющие устройство государства и его функционирование.

Конституционное право является одной из отраслей российской правовой системы, но занимает среди них особое место.

В юридической науке основными критериями деления права на отрасли являются предмет и метод правового регулирования.

Отношения, регулируемые Конституционным правом, возникают в связи с закреплением и регулированием:

Устройства государства - отношения определяющие суверенитет государства, его форму, субъектов государственной власти, способы ее практической реализации.

Основ экономической системы - отношения определяющие формы собственности существующие в государстве, гарантии защиты прав собственника, способы хозяйственной деятельности.

Основ правового статуса граждан - это одни из важнейших отношений, имеющих огромное значение для признания государства демократическим и правовым. Данные отношения включают принципы взаимосвязи общества, государства и личности, основные права, свободы и обязанности граждан, а также правовые гарантии их соблюдения и защиты.

Основ федерализма - эти отношения определяются федеративным устройством Российской Федерации. Они закрепляют принципы единства и целостности государства, разграничение полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации, их взаимоотношения между собой.

¹⁶ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М. 2001. С. 13

¹⁷ Страшун Б.А. Конституционное право России, его источники и структура//Журн.рос.права. 1997. № 4; С. 65

Системы органов государственной власти и органов местного самоуправления - эти отношения устанавливают механизм осуществления власти в государстве, виды государственных органов, их компетенцию, формы деятельности. Вышеперечисленные отношения составляют систему Конституционного права как одной из отраслей российского права.¹⁸

Конституционное право как учебная дисциплина

Конституционное право как учебная дисциплина имеет значительно более узкое содержание, чем одноименная наука. Особую важность эта дисциплина имеет для формирования общего представления и концептуального теоретического подхода к изучению конституционного права. При изучении этой дисциплины ставятся следующие задачи: рассмотрение основных принципов демократизации и организации власти в правовом государстве; рассмотрение политических трений вокруг Конституции, законов, судебных решений и других правовых актов, составляющих источники конституционного права. Большое значение дисциплина имеет для подготовки специалистов для органов государственной власти.

1.1.2. Конституционно-правовые нормы и институты

Конституционно-правовые нормы, институты и отношения. Общая характеристика места и роли конституционного права и его объекта, приведенная выше, позволяет правильно подойти к определению сущности, особенностей и свойств конституционно-правовых норм, институтов и отношений. Наряду с тем, что им присуще все то, что относится к любой правовой норме (институту, отношению), они обладают и своей спецификой, определяемой прежде всего своеобразием их объекта.¹⁹

Конституционно-правовые нормы — это общеобязательные правила, установленные или санкционированные государством, обеспеченные государственным принуждением или его угрозой и регулирующие конституционный строй страны. Эти нормы содержатся, прежде всего в конституции как высшем и основном законе страны, а также в конституционных и иных законах и других правовых актах.²⁰

Особенностями конституционно-правовых норм являются: а) их особая важность и значимость, поскольку в них речь идет о правовом регулировании особого среза общественных отношений, связанного с конституционным устройством; б) широта охвата многими из них регулируемых сфер и проблем; в) сравнительно большой удельный вес норм общего характера, которые очень часто не только не исключают, но и предполагают издание на их основе еще и других норм, разъясняющих, конкретизирующих и развивающих эти общие нормы; г) значительно больший, чем в других отраслях права, удельный вес таких видов правовых норм, как нормы-декларации, нормы-принципы, нормы-цели, нормы-программы, нормы-определения, нормы-разъяснения и др.; д)

¹⁸ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М. 2001. С. 63

¹⁹ Авакьян С.А. Государственно-правовые нормы и обычаи: Соотношение в регулировании деятельности Советов // Сов. Гос-во и право. 1978. № 8 С. 43

²⁰ Бабошин О.А. К вопросу о системе отрасли конституционного права Российской Федерации // журн. Рос. права 2001. № 2; С. 72

преобладание в них императивного (повелительного) характера правового регулирования, в отличие от дозволительного, который широко используется в конституционном праве лишь при определении прав и свобод человека; е) высшая юридическая сила большинства этих норм, обладающих в своем действии приоритетом перед другими правовыми нормами; ж) нередкое отсутствие в этих нормах таких обычных структурных элементов правовых норм, как гипотез (т.е. условий применения норм) и особенно санкций; з) особый порядок и процедура принятия, изменения и отмены этих норм в сравнении с другими правовыми нормами. Характеристика отрасли права немыслима без уяснения особенностей составляющих ее норм.²¹

Рассматривая понятие конституционно-правовых норм, надо прежде всего отметить, что им свойственны и **общие** признаки, присущие всем правовым нормам, безотносительно к их отраслевой принадлежности, и **особенности**, выделяющие их в самостоятельную часть системы права. Специфические черты конституционно-правовых норм, обусловленные их отраслевой принадлежностью, в конечном счете определяются предметом самой отрасли права.²²

От норм других отраслей права конституционно-правовые нормы отличаются:

- 1) **своим содержанием**, зависящим от той сферы общественных отношений, на регулирование которых эти нормы направлены;
- 2) **источниками**, в которых они выражены. Основополагающие, наиболее значимые нормы содержатся в особом акте, обладающем высшей юридической силой во всей системе права, – в Конституции Российской Федерации;
- 3) **своеобразием видов**: среди рассматриваемых норм значительно больше, чем в других отраслях, общерегулятивных норм. Это нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-задачи. Они рассчитаны на всех правоприменяющих субъектов, независимо от вида правоотношений, участниками которых эти субъекты являются (гражданско-правовых, административно-правовых, трудовых и др.);
- 4) **учредительным характером** содержащихся в них предписаний. Именно конституционно-правовые нормы первичны, устанавливают обязательный для создания всех других правовых норм порядок: определяют формы основных нормативных правовых актов, порядок их принятия и опубликования, компетенцию государственных органов в сфере правотворчества, наименование принимаемых ими правовых актов. Нормы конституционного права определяют и саму систему государственных органов;
- 5) **особым механизмом реализации**, которая для многих конституционно-правовых норм связана не с возникновением конкретных правоотношений, а с особым вида отношениями общего характера или правового состояния (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе Российской Федерации);
- 6) **специфическим характером субъектов**, на регулирование отношений между которыми данные нормы направлены. Такими особыми субъектами

²¹ Белкин А.А. Обычаи и обыкновения в государственном праве // правоведение. 1998. № 1, С. 17

²² Бабошин О.А. Система отрасли конституционного права. Вопросы формирования и структурного содержания // Росс. юрид. журнал 2000. № 3 С.24

можно назвать народ, государство, нации и народности, представительные (законодательные) органы государственной власти;

7) **особенностями структуры:** для конституционно-правовых норм не характерна традиционная трехчленная структура, выделяемая в составе правовой нормы, – гипотеза, диспозиция и санкция. В рассматриваемых нормах обычно имеются гипотеза и диспозиция и лишь в отдельных случаях – санкция. Обладая спецификой по сравнению с нормами других отраслей права, конституционно-правовые нормы сами по себе очень многообразны. А для того чтобы правильно применять норму, необходимо ее всесторонне проанализировать, выявить присущие ей особенности, связи с иными нормами данной отрасли. Вот почему важное значение имеет вопрос о классификации конституционно-правовых норм. Их принято классифицировать по следующим основаниям:

1) **по содержанию.** То есть по кругу регулируемых общественных отношений. Одни нормы связаны с основами конституционного строя, другие – с основами правового статуса человека и гражданина, третьи с федеративным устройством, четвертые – с органами государства, органами местного самоуправления.

Внутри этих крупных группировок норм в свою очередь выделяются взаимосвязанные комплексы норм, регулирующих относительно близкие сферы общественных отношений, что отражается в структуре конституционно-правовых институтов. И здесь важно установить все эти взаимосвязи, определить место данных конституционно-правовых норм в системе других норм, регулирующих данную сферу общественных отношений. Только при таком условии может быть обеспечено достаточно квалифицированное истолкование и применение конституционно-правовой нормы, выявлены все нюансы ее регулирующего воздействия на соответствующие отношения, которое во многих случаях является промежуточным в достижении правового результата, определяемого обычно действием ряда норм, а не единичной нормы;

2) **по юридической силе.** Это основание находится в прямой зависимости от того, в каком нормативном правовом акте выражена та или иная норма, от места нормативных правовых актов данного вида к общей системе нормативных актов, а также от разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Наиболее значимые по сфере и уровню правового регулирования нормы закреплены в Конституции Российской Федерации, и они обладают высшей юридической силой. Ни одна правовая норма не может противоречить Конституции. Среди других нормативных правовых актов, содержащих конституционно-правовые нормы, наибольшей юридической силой обладают федеральные конституционные и федеральные законы. На основе Конституции и названных законов издаются все иные нормативные правовые акты. От уровня юридической силы конституционно-правовой нормы зависит та правовая база, исходя из которой формулируется содержание данной нормы. От этого же зависят и порядок отмены нормы, ее взаимодействие с другими нормами, их соотношение;

3) **по территории действия.** По этому основанию различают нормы, действующие на всей территории Российской Федерации, на территории

республики, области, иного субъекта Федерации, а также в границах территории, на которой осуществляется местное самоуправление;

4) **по характеру предписания.** Это основание раскрывает механизм регулирующего воздействия конституционно-правовой нормы. Предписания, содержащиеся в ней, могут иметь различный характер, в своеобразной форме определять права и обязанности субъектов возникающих на основе данной нормы конституционно-правовых отношений. По этому основанию различают нормы: управомочивающие, обязывающие и запрещающие.

Управомочивающие нормы закрепляют право субъектов осуществлять предусмотренные в этих нормах действия, определяют рамки правомочий соответствующих субъектов. Таковы все нормы, закрепляющие компетенцию Российской Федерации, ее субъектов, предметы ведения всех государственных органов (например, ст. 71, 72, 73, 83–90, 102, 103 Конституции). В качестве управомочивающих могут рассматриваться и содержащиеся в Конституции нормы-принципы, нормы-цели, нормы-задачи т.п. Их предписания закрепляют правомочия всех субъектов соответствующих отношений действовать в целях предусмотренных в них предписаний. Например, норма ст. 2 Конституции, которая устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Обязывающие нормы закрепляют в конкретной форме обязанности субъектов совершать определенные действия, предусмотренные данными нормами, избирать тот вариант поведения, который соответствует их требованиям. К этой группе относятся нормы, устанавливающие конституционные обязанности граждан, а также все нормы, в которых исключается любой иной вариант действия, кроме предусмотренного в норме. Например, ч. 3 ст. 107 Конституции обязывает Президента Российской Федерации подписать и обнародовать федеральный закон, если при повторном рассмотрении Государственной Думой и Советом Федерации он одобрен ими в ранее принятой редакции.

Запрещающие нормы содержат в своих предписаниях запреты на совершение определенных действий, в них предусмотренных. Это обычно такие формулы: «запрещается», «не допускается», «обязаны», «не вправе» и т.п. Например, согласно ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации, запрещаются создание и деятельность общественных объединений по указанным в ней основаниям.

Установление вида конституционно-правовой нормы по характеру предписания важно при ее применении для точного понимания содержания нормы, рамок прав и обязанностей субъектов регулируемых ею отношений;

5) **по степени определенности предписаний.** По этому основанию, различают императивные и диспозитивные нормы.

Императивные нормы – такие, в которых однозначно определяются варианты поведения, действия субъектов в соответствующих обстоятельствах.

Диспозитивные нормы предусматривают возможности выбора варианта действия субъекта с учетом указанных в норме условий и обстоятельств.

В качестве примера можно привести нормы, содержащиеся в ст. 23 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации». Часть 2 этой статьи содержит диспозитивную норму,

устанавливающую, что ходатайство о выходе из гражданства *может* быть отклонено при наличии предусмотренных в норме условий. Часть 3 содержит императивную норму, в соответствии с которой выход из гражданства *не допускается* при указанных в норме условиях

б) *по назначению в механизме правового регулирования*. По этому основанию принято различать *материальные* и *процессуальные (процедурные)* нормы. В отличие от уголовного, гражданского права конституционному праву не соответствует специализированная процессуальная отрасль, нормы которой призваны устанавливать общий, единообразный порядок реализации норм. Однако реализация многих норм данной отрасли права сопряжена с необходимостью соблюдения достаточно широкой системы процедурных правил, воплощенных в соответствующих процессуальных (процедурных) нормах.²³

Если материальная норма предусматривает *содержание* действий по правовому регулированию общественных отношений, то процедурная норма определяет *формы*, в которых материальная норма должна быть реализована. Процедурными являются нормы, устанавливающие порядок работы представительных органов, принятия законов и иных актов и т.д. В качестве специального свода процедурных норм могут рассматриваться *Регламенты* Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Много процедурных норм содержится в законодательных актах о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, о проведении референдумов.

Рассмотренные основания классификации конституционно-правовых норм не являются исчерпывающими. В зависимости от целей, которые ставятся при применении правовых норм, могут использоваться и иные критерии, позволяющие глубже познать сущность регулирующего воздействия нормы, ее специфику, соотношение с родственными ей нормами.

Как отмечалось, определенный правовой результат достигается обычно действием не одной правовой нормы, а достаточно широкой совокупности конституционно-правовых норм. Вот почему важно установить принадлежность соответствующей нормы к этой совокупности. Такие совокупности родственных правовых норм именуются **конституционно-правовыми институтами**. Рамки этого понятия как в теории, так и на практике очень подвижны. Оно может обозначать и достаточно узкую группу однородных, близких по содержанию норм, и значительно более широкую их группу, вплоть до максимально крупных правовых образований, рассматриваемых как основные элементы системы отрасли конституционного права. Главный критерий объединения норм в правовой институт – однородность регулируемых ими отношений, что влечет за собой и *правовое* единство соответствующих норм, объединенных в институт, общую для них правовую специфику.

Высказываются суждения, что конституционно-правовыми институтами являются только комплексы норм, выступающие как часть,

²³ Лучин В.О. Конституционные нормы правоотношения. М. 1997. С. 34-47

элемент системы конституционного права. Только такие комплексы и можно именовать конституционно-правовыми институтами. Однако поскольку в правовой теории и практике не сложилось понятия, предназначенного для обозначения более узкого круга взаимосвязанных норм (а такой определитель необходим), то применяется также расширительное толкование и использование понятия института. Например, можно говорить об институте гражданства, хотя входящие в него нормы являются составной частью института основ правового статуса личности.²⁴

В конституционно-правовом институте объединяются нормы самых различных видов с учетом той их классификации, которая была изложена выше. В него могут входить и нормы Конституции, и нормы текущего законодательства, т.е. нормы, обладающие различной юридической силой. В составе конституционно-правового института могут быть нормы, различные по территории действия, по степени определенности правового предписания и по другим признакам.

В качестве примера можно сослаться на тот же институт гражданства. Его образуют нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, в конституциях республик, в федеральных законах и законах республик в нем имеются нормы диспозитивные и императивные, управомочивающие и запрещающие, материальные и процессуальные.

Установление принадлежности нормы к тому или иному правовому институту необходимо, ибо не каждая отдельно взятая норма проявляет все свойства, присущие институту в целом, а их следует учитывать, чтобы правильно уяснить механизм ее реализации.²⁵

Критерием для образования **системы конституционного права** являются не его источники, а институты, т.е. группы норм, регулирующие относительно самостоятельные сферы конституционно-правовых отношений. Для конституционного института характерны два признака:

- наличие в нём обособленной, устойчивой группы конституционных норм;
- внутренняя взаимосвязанность норм единством предмета регулирования.

Каждый конституционно-правовой институт включает несколько различных источников. Например, институт президентства состоит из норм, закрепленных в Конституции, законах, постановлениях Конституционного Суда, а институт исполнительной власти — из тех же источников плюс указы Президента и т. д.²⁶

Система конституционного права объективно обусловлена самим характером этого права, она разделяет нормы по институтам, но не устанавливает непроницаемых преград между институтами — напротив, создает принципы их взаимодействия между собой, чем обеспечивается

²⁴ Чиркин В.Е. Об объекте конституционного регулирования // Гос-во и право. 2005. № 4. С. 54

²⁵ Чиркин В.Е. Об объекте конституционного регулирования // Гос-во и право. 2005. № 4. С. 54

²⁶ Дмитриев Ю.А., Мухачев И.В. Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации - от исторических истоков к современности. М., 1998 С. 85

единство конституционно-правового регулирования. Фундаментом выступают единые **принципы конституционного права**:

- суверенитет народа;
- естественное право;
- приоритет охраны прав и свобод;
- разделение властей;
- независимое правосудие;
- правовое государство.

Первичное и самое общее деление правовых норм на институты устанавливает Конституция. Ее разделы — это первооснова для создания системы конституционного права. Внутри же основных институтов образуются подсистемы, состоящие из еще более узких институтов. В Конституции РФ, например, нет раздела об избирательной системе, что свойственно многим зарубежным конституциям, но это, безусловно, один из основных институтов конституционного права.²⁷

Система российского конституционного права включает следующие **основные правовые институты** с их основными внутренними подразделениями (подсистемами):

1. основы конституционного строя;
2. права и свободы человека и гражданина;
3. федеративное устройство;
4. избирательная система (избирательное право);
5. президентская власть;
6. законодательная власть;
7. исполнительная власть;
8. судебная власть;
9. государственная власть в субъектах РФ;
10. местное самоуправление;
11. порядок внесения поправок и пересмотр Конституции РФ.

Виды конституционных институтов

В конституционном праве выделяются три разновидности конституционных институтов:

- головные;
- сложные;
- одноэлементные (простые).

Головные конституционные институты

Характеризуются высокой степенью обобщения, в большинстве своём широким охватом норм. К ним можно отнести, например, институт гражданства, институт основных прав, свобод и обязанностей, институт государственного устройства, институт избирательной системы и др. Входящие в головной институт правовые нормы могут фиксироваться как в содержании самой Конституции, так и в других источниках конституционного права (федеральных конституционных законах, федеральных законах и т.д.). Например, не все институты и нормы, объединённые головным институтом

²⁷ Бабошин О.А. К вопросу о системе отрасли конституционного права Российской Федерации //журн. Рос. права 2001. № 2; С. 52

гражданства выражены в Конституции РФ. Значительная часть их закреплена в самостоятельно действующем законе о гражданстве.

Сложные конституционные институты. Сложные конституционные институты могут входить в состав головных институтов, и, в свою очередь в составе сложных институтов объединяется ряд однородных по предмету регулирования институтов (простые). К сложным конституционно-правовым институтам относятся: институт личных прав и свобод, институт политических прав, институт социально-экономических прав, институт федеральных органов государственной власти и др.

Одноэлементные (простые) конституционные институты

Они включают в себя только конституционно-правовые нормы, отличаются устойчивостью, взаимосвязанностью и не подразделяются на другие составляющие их институты. Например, институт Президента, институт Конституционного Суда и др. Эти правовые институты могут возникать (или наоборот, утрачиваться) в зависимости от социально-экономических и иных изменений в стране, например: институт права частной собственности; институт Уполномоченного по правам человека и др.²⁸

1.1.3. Субъекты конституционно-правовых отношений.

Субъекты конституционно-правовых отношений - те лица, объединения, органы, территориальные образования, за которыми признается возможность быть участником правоотношений, носителем субъективных прав и юридических обязанностей, причем такая их возможность закрепляется нормами права.

Особенностью конституционного права является то, что круг субъектов конституционно-правовых отношений весьма широк, причем некоторые из них могут быть участниками только данных отношений и их невозможно представить в иных правоотношениях.

Все субъекты конституционно-правовых отношений условно можно подразделить на следующие группы:

1) **социальные общности:** многонациональный народ, население, нация, народы, проживающие на соответствующей территории, этнические общности, национальные меньшинства.²⁹

В конституциях многонациональных государств обычно говорится о праве нации на самоопределение, т. е. праве этноса самостоятельно распоряжаться своей судьбой, иметь и развивать собственные культурные и языковые традиции и т. п. В странах тоталитарного социализма было закреплено такое положение, как право нации на самоопределение вплоть до отделения, подразумевавшее право выхода (сепарации) национального субъекта

²⁸ Бабошин О.А. К вопросу о системе отрасли конституционного права Российской Федерации // журн. Рос. права 2001. № 2; С. 62

²⁹ Коллективные права различных социальных, национальных и иных общностей.
<http://www.be5.biz/pravo/k008/14.htm>

федерации из ее состава. В настоящее время право выхода субъекта из состава федеративного государства нигде не предусмотрено.³⁰

Во многих современных конституциях говорится о коллективных правах различных социальных общностей: трудящихся, безработных, пенсионеров, инвалидов, женщин, молодежи, детей и т. п. К коллективным правам относится также, например, право на благоприятную окружающую среду, так как оно не может принадлежать какому-либо отдельному лицу.³¹

Коллективные права не могут быть осуществлены индивидуально, так, например, один человек не может быть носителем права нации на самоопределение. Однако ряд индивидуальных прав и свобод требует их коллективного осуществления (демонстрации, собрания, создание объединений, право на проведение забастовки).

2) Российская Федерация как государство;³²

3) органы государственной власти.

На федеральном уровне — это Президент РФ, Федеральное Собрание (и его палаты — Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти, Конституционный Суд РФ, а в ряде случаев и иные федеральные суды, прокуратура, а также многие другие государственные органы, нередко принимающие участие в конституционно-правовых отношениях, — Центральная избирательная комиссия РФ, Уполномоченный по правам человека, Банк России, Счетная палата РФ и др.

На уровне субъектов Федерации субъектами конституционных правоотношений выступают высшие должностные лица (главы исполнительной

³⁰ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 31, с. 439; Мнацаканян А.Н. Ленин и решение национального вопроса в СССР, Ереван, 1970.; Москаленко Н.П. Этнополитическая история Тувы в XX веке. М., 2004 ; Чистяков О.И. История отечественного государства и права, ч. 2. М., 2006; Чистяков О.И. Становление «Российской Федерации» (1917-1922). М., 2003.; Юссилла О. и др. Политическая история Финляндии. М., 1998.

³¹ Коллективные права различных социальных, национальных и иных общностей. <http://www.be5.biz/pravo/k008/14.htm>

³¹ Коллективные права различных социальных, национальных и иных общностей. <http://www.be5.biz/pravo/k008/14.htm>

³² . Мамут Л.С. Государство как публичновластным образом организованный народ // Журнал российского права. 2000. N 3. С.88-99.; Курдюков Г.И. Государства в системе международно-правового регулирования. Казань, 1979. С.101.; Бараташвили Д.М. Новые государства Азии и Африки и международное право. М., 1968. С.73; Курдюков Г.И. Указ. соч. С.106-110; Курдюков Г.И. Указ. соч. С.117; Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования: Учебное пособие. М., 1997. С.11-12. Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: Понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. N 1. С.19; Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. М., 1997. С.115-116; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997, С.52.; Гаджиев К.С. Введение в политическую науку: Учебник для высших учебных заведений. М., 1997. С.77; Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общей ред. В.С. Нерсисянца. М.: Норма, 2002. С.516; Венгерова А. Теория государства и права. М., 1998. С.94; Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Б.С. Крылов, И.П. Ильинский, Н.А. Михалева и др. М., 1994. С.19; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд. М., 1998. С.256-274.; Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: Учебник: В 3 т. Т.1. М., 2001. С.632-680; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 1998. С.293-303. Хабриева Т.Я. Теоретические проблемы современного российского конституционализма (Научно-практический семинар) // Государство и право. 1999. N 4. С.8.Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С.185-187.; Мамут Л.С. Государство как публичновластным образом организованный народ // Журнал российского права. 2000. N 3. С.88-99.; Курдюков Г.И. Государства в системе международно-правового регулирования. Казань, 1979. С.101.

власти) субъектов, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов, высшие коллегиальные и иные исполнительные органы государственной власти субъектов, конституционные (уставные) суды субъектов, а в ряде случаев также и другие суды, кроме того, органы субъектов, аналогичные названным выше федеральным органам, — избирательные комиссии субъектов РФ, уполномоченные по правам человека, счетные (контрольно-счетные) палаты и др.;

4) органы местного самоуправления — представительные органы местного самоуправления, главы муниципальных образований, местные администрации, контрольные органы местного самоуправления, избирательные комиссии муниципальных образований, иные органы местного самоуправления, а также входящие в систему местного самоуправления территориальные органы общественного самоуправления.

5) должностные лица, структурные подразделения органов государственной власти и местного самоуправления (например, депутаты представительных органов, должностные лица и внутренние органы, организующие текущую работу, комитеты и комиссии);

6) участники избирательных правоотношений (субъекты выдвижения кандидатов в депутаты и на выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления; сами кандидаты; их доверенные лица; избирательные объединения; избирательные комиссии, члены избирательных комиссий с правом решающего и совещательного голоса; сотрудники аппаратов избирательных комиссий; наблюдатели; избиратели, участвующие в этом своем качестве в мероприятиях избирательных кампаний и в голосовании;

7) граждане, иностранные граждане, лица с двойным гражданством, лица без гражданства, российские соотечественники за рубежом;

8) Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов РФ;

9) общественные объединения, в том числе политические партии, религиозные группы и религиозные организации.

Однако круг субъектов конституционно-правовых отношений не является чем-то раз и навсегда данным. Он зависит от конкретной страны, ее строя и ценностных подходов к тем или иным конституционно-правовым явлениям и институтам, эволюции институтов власти.

Конституционно-правовое отношение - возникающая на основе норм конституционного права общественная связь между субъектами, выражающаяся в форме субъективных юридических прав и обязанностей и поддерживаемая принудительной силой государства.

Особенностями конституционно-правовых отношений являются:

1) специфика содержания. Конституционно-правовые отношения возникают в области общественных отношений, которые составляют предмет конституционного права;

2) специфика субъектного состава. Некоторые субъекты могут быть участниками только конституционно-правовых отношений;

3) специфика объектов конституционно-правовых отношений;

4) многообразие видов конституционно-правовых отношений и значительный удельный вес в нем общих (общерегулятивных) отношений.

Элементами, составными частями конституционно-правового отношения являются субъекты, объект и содержание правоотношения.

Субъекты конституционно-правовых отношений - участники общественных отношений, регулируемых конституционным правом, которые по своим особенностям фактически могут быть носителями юридических прав и обязанностей и которые приобрели свойства субъекта в силу норм конституционного права. Способность выступать субъектом конституционно-правовых отношений называется конституционной правосубъектностью.

Круг субъектов конституционно-правовых отношений отличается определенной спецификой. Субъектами конституционно-правовых отношений могут выступать:

1. **Народ** как исторически сложившаяся в рамках определенной территории общность людей, которая является носителем суверенитета и единственным источником власти. Народ выступает в качестве субъекта в отношениях по осуществлению своей власти: избирательные отношения, референдумные отношения. Субъектом конституционного права в соответствующих отношениях является также население субъекта Российской Федерации, население муниципального образования.

2. **Государство и его территориальные единицы:** Российская Федерация, республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, муниципальные образования. Эти субъекты выступают в отношениях суверенитета, обладания территорией и т. п. В отличие от, например, гражданских правоотношений в конституционно-правовых отношениях данные субъекты выступают сами по себе, а не через свои государственные органы, органы местного самоуправления.

3. **Государственные органы:** федеральные органы законодательной, исполнительной и судебной власти; законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации; местные органы государственной власти * Правосубъектность государственных органов особая и называется компетенцией. Компетенция государственного органа - это совокупность предметов ведения (круга вопросов, по которым данный орган вправе принимать решения) и полномочий (прав и обязанностей) государственного органа.

4. **Органы местного самоуправления.**

5. **Общественные и религиозные объединения** - корпоративные субъекты, представляющие собой общности граждан, объединившихся по какому-либо признаку или для достижения определенных совместных целей.

6. **Физические лица (индивиды)** - граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

7. **Члены коллегиальных государственных органов и органов местного самоуправления** - депутаты, члены избирательных комиссий и др.

Объектами конституционно-правовых отношений выступают высшие социальные ценности (блага) общества и индивида. Это социально-политические ценности: суверенитет, воспроизводство власти посредством выборов, республиканская форма правления, федерализм, разделение властей и т. п.; социально-экономические блага - собственность, земля и другие

природные ресурсы и др.; личные блага - жизнь, достоинство личности, свобода, личная неприкосновенность и т. д.³³

Содержание конституционно-правовых отношений распадается на юридическое и фактическое (материальное). *Юридическое содержание* правоотношения представляет собой субъективные юридические права и обязанности его участников, определенные нормой конституционного права. *Фактическое содержание* - это фактическое поведение субъектов конституционно-правового отношения в пределах предоставленных субъективных юридических прав и обязанностей.

Субъективное право в юридическом содержании конституционно-правового отношения - это мера дозволенного поведения лица, наделенного этим правом. **Субъективная обязанность** - предписанная лицу мера необходимого поведения. Обязанности субъектов конституционно-правовых отношений различны. Выделяются общие обязанности, которые распространяются на всех субъектов (например, обязанность соблюдать Конституцию и законы), обязанности, которые могут принадлежать только определенным субъектам (например, обязанность общественных объединений ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с таким отчетом), конкретные обязанности, то есть такие, которые могут принадлежать только конкретному субъекту конституционного права (например, обязанность Президента РФ в течение четырнадцати дней подписать и обнародовать принятый федеральный конституционный закон).

Для возникновения, изменения или прекращения конституционно-правовых отношений необходимы **юридические факты** - жизненные обстоятельства, с которыми правовая норма связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Юридическими фактами могут быть либо события, либо действия.

События - это обстоятельства, не зависящие от воли людей. Например, рождение человека становится основанием возникновения у него личных прав - права на жизнь, на личную неприкосновенность, достоинство личности и др.

Действия как волевое поведение людей, внешнее выражение их воли и сознания разделяются на правомерные и неправомерные. Правомерное действие - это волевое поведение, которое соответствует правовым предписаниям, согласуется с содержанием прав и обязанностей субъектов. Неправомерное действие - это волевое поведение, которое не соответствует правовым предписаниям, ущемляет субъективные права, не согласуется с возложенными на лиц юридическими обязанностями.

Особенностью юридических фактов в конституционном праве является широкое распространение юридических фактов-состояний, то есть обстоятельств, которые существуют длительное время, непрерывно или периодически. К таким юридическим состояниям относится, например, состояние гражданства. Следует отметить, что правовые состояния одновременно сами являются правоотношениями.

³³ Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд. М., 1998. С.256-274

Конституционно-правовые отношения, как правило, возникают, изменяются или прекращаются под действием не одного, а нескольких юридических фактов, образующих фактический состав. **Фактический состав** - система юридических фактов, необходимых для наступления юридических последствий (возникновения, изменения, прекращения правоотношения). Например, для возникновения у лица права быть избранным Президентом РФ необходим фактический состав, включающий несколько юридических фактов: гражданство Российской Федерации, достижение 35-летнего возраста, постоянное проживание в Российской Федерации в течение 10 лет, а также несостояние лица в должности Президента РФ в течение двух предыдущих сроков полномочий.

Классификация конституционно-правовых отношений проводится по нескольким основаниям.³⁴

1. По способу индивидуализации субъектов конституционно-правовые отношения разделяются на общие и конкретные. **Общими** правоотношениями являются правоотношения, основанные на таких общих правах и обязанностях субъектов которых не имеют поименной индивидуализации. Субъектами таких правоотношений выступают все субъекты в рамках правовой системы, каждый находится в отношении с каждым. Положение каждого субъекта общего правоотношения отличается особым юридическим состоянием, особыми юридическими позициями в отношении других субъектов. Например, право на охрану здоровья и медицинскую помощь принадлежит каждому человеку, всякий обязан не противодействовать другому в реализации этого права.

Конкретные правоотношения - это отношения, субъекты (хотя бы одна из сторон правоотношения) которых определены путем поименной индивидуализации. Конкретные правоотношения разделяются на относительные и абсолютные. В *относительных* правоотношениях поименно определены все субъекты. В **абсолютных** правоотношениях поименно определена одна сторона - носитель субъективного права. Все другие лица являются носителями юридической обязанности не препятствовать осуществлению уполномоченным лицом своего права.

2. В зависимости от функций норм, на основе которых возникают конституционно-правовые отношения, последние разделяются на регулятивные и охранительные правоотношения. **Регулятивные** отношения возникают вследствие правомерного поведения их субъектов на основе действия регулятивных норм, через них реализуются их права и обязанности.

Охранительные отношения возникают вследствие неправомерного поведения субъектов на основе охранительных юридических норм, через них реализуются меры юридической ответственности и меры защиты субъективных прав.

3. **Регулятивные отношения** в зависимости от характера прав и обязанностей субъектов и разновидностей регулятивных конституционно-правовых норм разделяются на правоотношения активного и пассивного типа. Правоотношения **активного типа** складываются на основании обязывающих норм, возлагают на лицо обязанность совершить определенные действия

³⁴ Кокотов А.Н. Конституционное право России: Курс лекций. М., 2006. С. 36-42

(например, правоотношение, возникающее на основе ч. 1 ст. 112 Конституции РФ, содержанием которого является обязанность Председателя Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представить Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти). Конституционно-правовые отношения *пассивного типа* складываются на основании управомочивающих и запрещающих норм и характеризуются пассивной обязанностью обязанного субъекта соблюдать права другого лица (в случае действия управомочивающих норм примером может быть уже упоминавшаяся ч. 1 ст. 105 Конституции РФ) или соблюдать установленный запрет (в отношении, основанном на запрещающей норме, например, норме ч. 2 ст. 37 Конституции РФ, запрещающей принудительный труд).

Конституционно-правовые отношения могут быть классифицированы и по иным основаниям, например, на материальные и процессуальные, на временные и постоянные (правовые состояния), по конституционно-правовым институтам, на основе которых они возникают, и т. д.³⁵

1.1.4. Источники конституционного права

Источники конституционного права – это внешние формы выражения конституционно-правовых норм. Теория права в качестве основных источников права называет нормативный правовой акт, юридический прецедент и правовой обычай (наряду с такими источниками, как договор (иногда указывается «нормативный договор»), правовая доктрина, партийные документы (в условиях однопартийных систем), религиозные нормы и др.).

Так как Российская Федерация принадлежит к числу государств континентальной (европейской, романо-германской) правовой системы, основным источником права (в том числе и конституционного) в нашей стране является результат нормотворческой деятельности различных властных институтов – *нормативный правовой акт*. Система нормативных правовых актов отличается четкой иерархией, соотношением по юридической силе.

Наиболее общее деление нормативных правовых актов – это их деление на законы и подзаконные акты. Закон – понятие собирательное, правовой системе современной России известны следующие виды законов³⁶:

- 1) **Конституция РФ** – Основной Закон государства;
- 2) **федеральные конституционные законы**. Российские федеральные конституционные законы – это органические законы, они принимаются только по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ, в развитие ее положений. Основной Закон предусматривает порядка двух десятков вопросов, по которым должны приниматься федеральные конституционные законы. Они должны регулировать важные сферы общественных отношений: судебную систему страны, статус Конституционного Суда РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции, Правительства РФ, Уполномоченного по правам

³⁵ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С.185-187.;

³⁶ Кокотов А.Н. Конституционное право России: Курс лекций. М., 2006. С.53

человека в РФ, режимы военного и чрезвычайного положений, порядок проведения референдума и др.

Федеральные конституционные законы отличаются от иных законов не только большей юридической силой (федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам – ч. 3 ст. 76 Конституции РФ), но и более сложным порядком их принятия: для принятия этих законов требуется одобрение квалифицированным большинством палат Федерального Собрания РФ (не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы); в отношении принятых парламентом федеральных конституционных законов Президент РФ не обладает правом вето;³⁷

3) федеральные законы. Это самый многочисленный вид источников конституционного права. Однако здесь необходимо иметь в виду следующие обстоятельства.

Во-первых, в отличие от федеральных конституционных законов источниками конституционного права являются не все принимаемые в России федеральные законы, а лишь те из них, содержание которых подпадает под предмет конституционно-правового регулирования (в частности, регулирующие вопросы гражданства, статус главы государства, депутата представительного органа власти, порядок формирования палат парламента и т.п.)³⁸.

Во-вторых, приниматься такие законы могут только по предметам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71, 72 Конституции РФ).³⁹

В-третьих, федеральные законы (равно как и законы субъектов РФ) как правило, являются нормативными актами, но возможно принятие закона и индивидуального. Такие федеральные законы по своему содержанию также являются конституционно-правовыми, но рассматривать их в качестве источника права нельзя, поскольку они не содержат правовых норм как таковых (исходя из того, что правовая норма есть общеобязательное правило поведения, распространяющее свое действие на неопределенный круг лиц).

³⁷ Например: Федеральные конституционные законы: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации; Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»; Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»; Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа»; Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 года № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа»; Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 года № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»; Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 года № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа

³⁸ Керимов Д.А. Законодательная техника. Науч.-метод. и учеб пособие. М.2000. С. 28.

³⁹ Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998, С. 65.

В-четвертых, все федеральные законы обладают одинаковой юридической силой. Принимаются федеральные законы по более простой (обычной) по сравнению с федеральными конституционными законами процедуре;⁴⁰

4) **законы о поправках к Конституции РФ.** Эти законы необходимо выделять в самостоятельную группу не только на основании специфики их содержания, но и в силу особой процедуры принятия. Общие положения о принятии законов о поправках содержатся в ст. 136 Конституции РФ, а детализация – в Федеральном законе от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Путем принятия рассматриваемых законов могут быть внесены изменения не во все главы Основного Закона, а только в гл. 3–8, изменение других глав возможно только в порядке пересмотра, т. е. принятия новой Конституции. Процедура принятия законов о поправках значительно усложнена, по сравнению с принятием обычных федеральных законов. Пока в России практики принятия законов о поправках к Конституции не было;⁴¹

5) **законы субъектов РФ.** Российские регионы весьма активно пользуются этим правом, и количество данных нормативных правовых актов чрезвычайно велико.⁴² Место этих законов в иерархической системе нормативных правовых актов РФ однозначно определить невозможно, здесь необходимо учитывать сферу правового (законодательного) регулирования. Дело в том, что приниматься они могут как по предметам собственного ведения субъектов РФ, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, 73, ч. 4 ст. 76 Конституции РФ), причем в последнем случае региональные законы должны соответствовать федеральным (в том числе и принятым позднее), а в первом случае приоритет имеет региональный закон. Источниками конституционного права являются не все региональные законы, а только регулирующие общественные отношения, подпадающие под предмет конституционно-правового регулирования.⁴³

Многочисленную группу нормативных правовых актов – источников конституционного права составляют **подзаконные акты**. При этом источниками конституционного права являются не все они, а лишь те, которые

⁴⁰ Пряхина Т.М. Конституционная доктрина современной России. Саратов. «002. С. 43

⁴¹ Керимов Д.А. Законодательная техника. Науч.-метод. и учеб пособие. М.2000. С.41

⁴² Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. – М.: НОРМА, 2003; Боброва Н. А. «Война законов», или о недопустимости ослабления гарантий верховенства федерального законодательства // Закон и право. № 2. 2000; Бочарова Е. П. Правотворчество субъектов РФ // Право и политика. № 1. 2003; Будылка В. Региональное нормотворчество // Российская юстиция. № 5. 2001.; Кряжков В. Единство правового пространства России // Российская юстиция. № 11. 2000; Ливеровский А. А. О структуре статуса субъекта РФ // Ученые записки. 2000. № 5.; Муратшин Ф. Р. Законодательство субъекта РФ и проблема его гармонизации с федеральным законодательством (региональный взгляд) // Закон и право. № 10. 2000; Сидоренко Е.Н. Минюст России и региональное правотворчество. Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации, 2000, No. 4; Сомов С. Единство правового пространства. // Законность. № 2. 2001; Усс А. В., Безруков А. В., Кондрашев А. А. Проблемы образования субъектов РФ и изменения их конституционно-правового статуса в контексте перспектив российского федерализма // Журнал российского права. 2004. № 7; Чайка Ю.Я. Неуклонно укреплять конституционную законность. Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации, 2000, No. 8.

⁴³ Муратшин Ф. Р. Законодательство субъекта РФ и проблема его гармонизации с федеральным законодательством (региональный взгляд) // Закон и право. № 10. 2000;

регулируют общественные отношения, составляющие предмет ведущей отрасли права.⁴⁴ К ним относятся:

1) **указы Президента РФ.** Следует уточнить, что указы главы государства, входящие в сферу конституционно-правовых отношений, но носящие индивидуальный, а не нормативный характер (например, о предоставлении гражданства, о награждении государственными наградами, о помиловании, об отрешении от должности главы региона и т. п.), равно как и распоряжения Президента РФ, которые нормативный характер несут крайне редко, в качестве источников права рассматривать нельзя, поскольку они не содержат общеобязательных правил поведения.

2) **постановления Правительства РФ.** Данные акты не должны противоречить не только Конституции РФ и федеральным законам, но и указам Президента РФ, который вправе отменять правительственные постановления в случае их противоречия правовым актам большей юридической силы;

3) **ведомственные акты** (приказы, положения, инструкции, правила), изданные органами исполнительной власти в пределах своей компетенции. Данные акты не должны противоречить в том числе и постановлениям Правительства РФ. Правительственными и ведомственными актами (Министерства внутренних дел РФ, Министерства юстиции РФ и др.) могут быть, в частности, утверждены правила рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, регистрационного учета граждан, регистрации политических партий и иных общественных объединений, особенности реализации отдельных конституционных прав (избирательных, на свободу передвижения, на труд и на отдых, на свободу переписки и др.) гражданами, отбывающими уголовные наказания, и т. п.;⁴⁵

4) **акты палат Федерального Собрания (кроме законов),** имеющие нормативный характер. Здесь прежде всего имеются в виду регламенты Государственной Думы и Совета Федерации, имеющие важное значение в регулировании порядка реализации полномочий палат парламента (иногда эти акты выделяются в качестве самостоятельной группы источников конституционного права).

5) **иные (кроме законов) нормативные правовые акты субъектов РФ** (прежде всего акты органов исполнительной власти регионов: президентов республик, губернаторов и глав администраций иных субъектов РФ, региональных правительств, администраций, их департаментов, управлений, отделов и т. п.), а также акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции (в частности, по вопросам организации публичной

⁴⁴ Иванов, С.А. Соотношение закона и подзаконного акта. Автореф. диссер. канд. юрид. наук. М., 2001. - 35с.; Мицкевич, А.В. Источники права // Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Т. 2 / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2002.- 295с.; Об особенностях восприятия писем на примере переписки судей Высшего Арбитражного Суда РФ: С.В. Бошно. Судебная практика: способы выражения // Государство и право 2003. № 3. С. 28.; Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 2001.- 520с.; Пиголкин, А.С. Закон обязателен для всех. М., 1971.С.25-27.; Поленина, С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979.С.99-101; Романова Г.В. Место подзаконных актов в системе нормативных правовых актов // Г.В. Романова / Материалы Всероссийской Конференции «Два века юридической науки в КГУ: студенческое научное сообщество» - Казань, 2004.-С. 17-18.

⁴⁵ Муратшин Ф. Р. Законодательство субъекта РФ и проблема его гармонизации с федеральным законодательством (региональный взгляд) // Закон и право. № 10. 2000 С. 31.

власти на местах). В качестве источника конституционного права можно рассматривать **договор**. При этом если международные договоры существовали в отечественной правовой системе давно, то договоры внутрифедеративные (внутригосударственные) – явление для российской действительности относительно новое. **Договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов** предусмотрены федеральной Конституцией (ч. 3 ст. 11, ч. 2, 3 ст. 78). В России **международные договоры**, и договоры, заключенные между федеральными и региональными органами государственной власти не вступают в силу автоматически после подписания. В соответствии с Федеральными законами от 15.07.95 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» и от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» они подлежат ратификации (утверждению) путем принятия федерального закона, что приближает данные договоры, по сути, к нормативным правовым актам.⁴⁶



Источники конституционного права России <http://www.be5.biz/pravo/k001/03.htm>

Тема 1.2. Система конституционного права России.

1.2.1. Тенденции становления и развития конституционного права.

⁴⁶ Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997. С. 25

Ценностное назначение конституционного права заключается в том, что это не просто одна из отраслей права (даже как ведущая), а ядро всей правовой системы и соответственно каждой отрасли в отдельности. Причем в данном случае речь не идет о противопоставлении характеристик конституционного права как отрасли и как ядра правовой системы. Отраслевая характеристика конституционного права бесспорна. Но в качестве особой отрасли оно (конституционное право) выполняет ценностно-функциональное назначение ядра правовой системы. Поэтому не лишен оснований подход, согласно которому совокупный предмет всех отраслей национального права как раз и рассматривается как предмет и конституционно-правового регулирования, на который конституционное право воздействует с помощью специфических средств, т.е., иными словами, предмет конституционного права и предмет национального права принципиально совпадают, конституционное право работает везде, где работает национальное право.⁴⁷

Первыми буржуазными конституциями в собственном смысле слова были американская 1787 г. и французская 1791 г. В эту же эпоху возникает концепция конституционализма,⁴⁸ под которым понималось правление, ограниченное конституцией. Теоретики того времени исходили из идеи, что конституция устанавливает не только пределы государственной власти, но и процедуры осуществления властных функций. Иными словами, устанавливалась юридическая граница между сферой приложения верховной государственной власти и правами гражданина-собственника. Одновременно регламентировалось то, что американская Конституция назвала «надлежащей правовой процедурой». Объективно идеи конституционализма (конституционного государства, конституционного правления, господства права) были исторически прогрессивными, как и само буржуазное государство и буржуазная демократия.⁴⁹

Нередко наука конституционного права и другие социальные науки ограничиваются чисто формальным определением конституции. Они уходят от главного, коренного вопроса — вопроса о сущности конституции. В трудах многих ученых прошлого и нашего времени на разные лады истолковываются две основные идеи. Во-первых, они утверждают, что конституция есть

⁴⁷ См.: Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. N 1.

⁴⁸ Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность: - М.: РЮИД, «Сашко», 2000. — с.528; А. Г. Аникевич, Власть: социально-философский анализ//под редакцией А. Г. Аникевич, В. Г. Яковлев. - СПб; 2001. — с.256; И.А. Кравец Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). - М.: Издательство ЮКЭА, 2002. — с.360; А.В. Гоголевский Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии: Сб. документов / Авт. сост.: - М.: Гардарики, 2000 — с.624 ; А.Н. Медушевский Российская конституция 1993 года в сравнительно-историческом контексте // Российская история. 2008. № 6. с. 29.; В.В. Леонтович История либерализма в России. 1762-1914.-М.: Русский путь, 1995.-С. 535; В.В. Еремян Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века)// Учебное пособие для высшей школы. - М.: Академический проект, 2003. - с. 674; Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII - XX веков//Хрестоматия - Новосибирск: ООО «Издательство КЖЭА», 2000.-с. 398; А.А.Галкин, Ю.А. Красин Россия на перепутье. Авторитаризм и демократия: варианты развития. - М., 1998.-с. 163; С.С. Алексеев, Теория государства и права // Под ред.С.С.Алексеева М., 2007 г.-с. 776; В.В. Виноградов, Конституционное развитие России: история, современность, перспективы//Материалы научно-практической конференции, Волгоград, 2004.

⁴⁹ Осейчук В.И. Конституционные основы строительства демократического правового государства в России. Тюмень, 2006. С. 20.

выражение общей воли народа, создающего свою государственность для достижения общей цели. Таким образом, конституция считается не актом государства, а актом народа, создающего государство. Во-вторых, из первой идеалистической посылки делается не менее идеалистический вывод о том, что конституция есть продукт общего согласия всех классов и групп, составляющих общество.⁵⁰

Подобного рода методологический подход обуславливает чисто формальное, описательное определение конституции. В основу этих определений кладется какой-либо один или несколько формальных признаков, относящихся к предмету правового регулирования конституции, места ее в системе правовых норм, способа объектирования текста. Такие определения конституции зачастую абсолютизируют одно или несколько качеств, присущих конституции, как Основному закону государства, но ничего не говорят о сущности этого главного источника государственного права. Подобного рода подход объясняется нежеланием касаться столь неприятного для многих вопроса, как демократичность либо, напротив, недемократичность Основного закона. Сама постановка этой проблемы предполагает необходимость установления того, чьи интересы выражает конституция, какой политический режим она устанавливает, насколько реальны предусмотренные в ее тексте права и свободы.⁵¹

Конституция не является документом, выражающим абстрактную волю или общее согласие. Как и право в целом, конституция отражает влияние экономически и политически господствующих сил. От обычных правовых норм конституционные нормы отличаются тем, что они закрепляют в широком смысле слова методы и формы осуществления государственной власти. Предмет правового регулирования конституционных норм качественно отличается от предмета правового регулирования обычных законов своей высшей политической важностью и фундаментальностью, поскольку они касаются самых основных условий политического бытия всего общества. Этим прежде всего объясняется относительная стабильность конституций, которые не являются продуктом повседневной нормо-устанавливающей деятельности. Дата принятия конституции в истории любого государства представляет собой важнейшую веху, отмечающую переломный момент его развития. Обычно конституция не является актом законодательного произвола, ее принятие, как правило, исторически обусловлено.⁵²

Анализ истории показывает, что конституции принимаются в те моменты, когда устанавливается принципиально новое соотношение классовых или политических сил. В науке конституционного права понятие «конституция» имеет два смысла. В формальном смысле — это юридическая конституция, т.е. Основной закон государства, закрепляющий правовое положение личности, а также общественно-экономический строй, форму правления и форму государственного устройства. Юридическая конституция представляет собой

⁵⁰ А.Н. Медушевский Российская конституция 1993 года в сравнительно-историческом контексте // Российская история. 2008. № 6. С. 29.;

⁵¹ И.А. Кравец Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). - М.: Издательство ЮКЭА, 2002. — с.360;

⁵² Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность: - М.: РЮИД, «Сашко», 2000. — с.528

документ, предписывающий то, что должно быть. Однако в ходе практического применения предписаний юридической конституции обстановка меняется: появляются новые учреждения, принимаются конституционные, органические и обычные законы, существенно изменяющие и дополняющие нормы юридической конституции. Иными словами, на практике складывается такой порядок осуществления государственной власти, который может существенно отличаться от порядка, предписанного юридической конституцией. Этот реальный порядок осуществления государственной власти называется фактической конституцией, или конституцией в материальном смысле слова. Фактическая конституция есть везде, а юридической конституции в государстве может и не быть, такая ситуация обычно возникает тогда, когда все, что необходимо, урегулировано, но конституционного текста нет.⁵³

Фактическая и юридическая конституции могут либо совпадать, либо расходиться. Так, в случае отлива демократического движения правящая элита может, не меняя текста конституции, отказаться от многих демократических положений и явочным порядком ввести реакционные институты и методы властвования. С другой стороны, под давлением демократических сил эта элита может пойти на такие уступки, которые не находят адекватного отражения в тексте конституции. И в том, и в другом случае наблюдается разрыв между конституцией и действительностью, что порождает фиктивность части (возможно, даже большей) положений конституции. Фактическая конституция может отойти от конституции юридической как вправо, так и влево.⁵⁴

Решение вопроса о соотношении конституции с действительностью имеет помимо теоретического огромное практическое значение. От этого, т.е. от правильного определения названных качеств конституции, зависит выбор тактики, отношение к ней демократических партий и сил. Если юридическая конституция реакционнее конституции фактической, то речь должна идти о борьбе за реализацию демократических положений Основного закона. Если юридическая конституция реакционнее фактической конституции, то она должна быть заменена более демократической писаной конституцией.⁵⁵

Приведение фиктивных положений конституции в соответствие с реалиями социально-политической жизни достигается путем принятия поправок к тексту конституции и ее толкованием органами конституционного надзора. Возможна и общая демократизация политической жизни вследствие прихода к власти демократических сил, вследствие чего происходит демократизация политической жизни и наполнение фиктивных демократических положений конституции реальным содержанием.

⁵³ Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность: - М.: РЮИД, «Сашко», 2000. – с.528
А. Г. Аникевич, Власть: социально-философский анализ//под редакцией А. Г. Аникевич, В. Г. Яковлев. - СПб; 2001. – с.256; И.А. Кравец Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). - М.: Издательство ЮКЭА, 2002. – с.360;

⁵⁴ А.Н. Медушевский Российская конституция 1993 года в сравнительно-историческом контексте // Российская история. 2008. № 6. С. 31

⁵⁵ С.С. Алексеев, Теория государства и права // Под ред.С.С.Алексеева М., 2007 г.-с. 776; В.В. Виноградов, Конституционное развитие России: история, современность, перспективы//Материалы научно-практической конференции, Волгоград, 2004.

Процесс приспособления юридической и фактической Конституции к новым социальным и политическим условиям еще далеко не закончен. Крупные политические скандалы выявили многие пробелы в конституционной системе, восполнение которых стало насущной задачей. Развитие конституционного права на современном этапе связано с осуществлением следующих основных задач:

- Укрепление государства в лице всех институтов и всех уровней власти;
- Обеспечение единства конституционно-правового законодательства путем устранения имеющегося несоответствия положений конституции, уставов и законов субъектов РФ федеральным конституции и законам;
- Совершенствование федеративного устройства России, принципов разграничения полномочий между органами государственной власти Федерации и её субъектов;
- Расширение гарантий, реального обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- Совершенствование структуры, принципов и методов деятельности государственного аппарата, сокращение имеющихся излишних звеньев, обеспечение должной координации территориальных органов федеральных исполнительных органов государственной власти, действующих в субъектах Федерации;
- Развитие процессов формирования гражданского общества, становление подлинной многопартийной системы;
- Развитие законодательства, способствующего практическому утверждению местного самоуправления;
- Завершение процесса разработки и принятия всех предусмотренных в Конституции федеральных конституционных законов и федеральных законов;
- Повышение действенности конституционно-правового регулирования, механизма реализации конституционно-правовых норм; усиление различных форм ответственности за нарушение последних.⁵⁶

1.2.2. Конституционное право как наука и учебная дисциплина.

Профессор Бондарь Николай Семенович, судья Конституционного Суда РФ основе современной теории конституционной аксиологии дал анализ ценностных характеристик конституционного права: а) как отрасли, ядра правовой системы РФ - носителя высших правовых ценностей, которые получают закрепление в Конституции, иных источниках высшей юридической силы, включая решения Конституционного Суда РФ; б) как юридической

⁵⁶ Основы российского конституционного права. Учебник /Воробьева Д.В./ СПб, 2002; Конституционное право Российской Федерации. Учебное пособие /Никулин В.В./ М, 2006; Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления)/Монография Румянцева О.Г./, М, 2008 <1> См.: Чиркин В.Е. Об объекте конституционного регулирования // Государство и право. 2005. N 4. С. 5.; Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: Учеб. пособие: В 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 20 - 64; Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001.

науки, имея в виду прежде всего ее методологическое, а также мировоззренческое значение; в) как учебной дисциплины, которая имеет особое значение в обеспечении конституционализации всей системы юридического образования, в решении задач по реализации современной модели юриста.

Во-первых, объектные характеристики конституционного регулирования в современных условиях необходимо искать не в самой по себе сфере организации и осуществления государственной власти, а на путях поиска баланса в соотношении, взаимовлиянии, как отмечалось выше, таких основополагающих ценностей нашей цивилизации, как власть, свобода, собственность. Сама природа конституционного права такова, что благодаря повышенной концентрации своей ценностной нормативности и соответственно способности быть общеобязательным мерилom свободы не только для отдельных индивидов, но для всех социальных субъектов, включая само общество и его государство, конституционное право способно выражать согласованную волю различных социальных групп общества, устанавливать, поддерживать, охранять и защищать определенный баланс между основополагающими ценностями и интересами.

В конечном счете это означает, что в качестве ядра правовой системы конституционное право призвано выполнять назначение: а) нормативного средства закрепления, охраны и обеспечения баланса фундаментальных социальных ценностей власти, собственности, свободы; б) обеспечения механизмов разрешения социальных и политических конфликтов и противоречий (между властью и свободой, политической властью и собственностью и т.п.), в которых проявляются в конечном счете сущностные начала самого предмета конституционного регулирования и Конституции как Основного Закона общества и государства; в) основополагающего системообразующего начала государственно-правовой действительности и всей правовой системы, высшего регулятора государственной и общественной жизни, политического, экономического, социального развития.

Во-вторых, ценностные характеристики конституционного права как ядра правовой системы проявляются в том, что оно по своей природе сочетает в себе элементы частного и публичного права и является для каждого из них базовым, т.е. конституционное право - отрасль публично-частного права. В современном мире главным является поиск баланса, оптимального соотношения между ценностями публичного характера, с одной стороны, и личными, частными ценностями - с другой. В формализованном, нормативно-правовом выражении это проблема соотношения суверенной государственной власти (на характеристике власти как суверенной делаем акцент) и свободы, которая прямо или косвенно пронизывает всю систему конституционного регулирования, присутствует в каждом конституционном институте, каждой норме и статье Конституции. В этом смысле нахождение в рамках конституционного права баланса между частным и публичным началом в организации правовой системы, между властью и свободой составляет главное содержание теории и практики современного конституционализма.⁵⁷

⁵⁷ Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. N 1.

В-третьих, ценностное значение конституционного права, рассматриваемого в качестве ядра правовой системы, находит свое проявление в изменении предметных характеристик конституционного права.

Нельзя не учитывать, что социально-экономическая сфера является предметом правового воздействия многих отраслей права - как публичного, так и частного характера. В данном случае имеет место межотраслевое правовое регулирование социально-экономических отношений, что, в свою очередь, естественным образом порождает проблему разделения "сфер влияния" между соответствующими отраслями и, стало быть, вопрос о пределах конституционно-правового воздействия на данную сферу отношений.

Ценность конституционного права как науки заключается прежде всего в том, что данная отрасль юридических знаний, теснейшим образом соприкасаясь с общей теорией права и философией права, выступает методологической основой для современной юриспруденции. Получающие обоснование в науке конституционного права понятия и категории имеют универсальное межотраслевое значение. Концентрированное концептуально-правовое воплощение методологический потенциал конституционного права получает в категории "**конституционализм**".⁵⁸

В более конкретном, структурированном плане конституционализм как философско-правовая категория предстает:

во-первых, как особая философско-правовая теория, некая гносеологическая составляющая конституционализма (доктринальный конституционализм);

во-вторых, это система конституционного нормативизма - специфически-иерархическим образом организованное нормативно-правовое пространство конституционализма, подчиненное Конституции как высшему формально-юридическому императиву. Сама же Конституция выступает в этом случае нормативно-правовым ядром конституционализма (нормативно-правовой конституционализм);

в-третьих, как конституционно-правовая практика, рассматриваемая в самом широком смысле, включая и законодательную, и административную, и судебную практики (онтологический конституционализм);

и наконец, **в-четвертых**, это одна из форм проявления общественного сознания, отражающая новый тип видения и юридического отражения действительности - конституционное мировоззрение, воплощающее единство конституционной идеологии и конституционной психологии и, в свою очередь, выступающее решающей предпосылкой формирования новой конституционной культуры общества и личности.⁵⁹

Конституционализм и конституционно-правовая наука как его важнейшая составляющая определенным образом оформляют стихийно-правовой опыт в научно-теоретическую, концептуальную модель, основанную на ценностях

⁵⁸ Бондарь Н.С. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины.// Конституционное и муниципальное право, 2013, N 11

⁵⁹ См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 44; Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005.

верховенства права, прав человека, социальной справедливости и равенства всех перед законом, социального правового государства, разделения властей, политического, идеологического и экономического плюрализма и т.п., и в рамках этой модели реализуются различные функции мировоззренческого, ценностно-ориентационного, нормативно-регулятивного, воспитательно-образовательного характера. Конституционализм не может рассматриваться и, надо признать, существовать, развиваться вне связи с конкретной государственно-правовой культурой и суверенной государственностью.

Именно суверенная воля народа, получающая юридическое выражение в государственном суверенитете, является основанием для утверждения и реализации фундаментальных социальных ценностей как в правовой системе государства и национальной системе конституционной демократии, так и в системе международного права, которое представляет собой продукт межгосударственного общения, т.е. в конечном счете продукт согласованной воли обремененных в государственную форму равноправных и суверенных народов. Это предполагает, что ни одному народу не может быть предписано придавать той или иной социально-правовой ценности такое значение, которое за ней не признается самим народом, если только иное не влечет за собой угрозу для мирового сообщества и его членов. Это предполагает также, что нормативно закрепленные во внутригосударственном, прежде всего конституционном, праве социальные ценности, включая такую важную среди них, как признание прав и свобод человека и гражданина, не могут абсолютизироваться, а, напротив, должны истолковываться и применяться сообразно с общей системой конституционного регулирования, основанной на национальной социокультурной традиции.⁶⁰

Отмеченная взаимосвязь конституционализма с национальной государственно-правовой культурой и суверенной государственностью в области конституционной науки проявляется в формировании специфически-национальной - российской науки конституционного права. Она, как верно отмечает Н.А. Богданова, несмотря на своего рода научную "открытость", не теряет "своего национального характера, связанного с самобытностью, неповторимостью отрасли внутреннего права как правовой ценности и традициями развития отечественной конституционно-правовой мысли, школы ее изучения".⁶¹

Оценка конституционного права как учебной дисциплины

Сферой проявления ценностных характеристик конституционного права как учебной дисциплины является система юридического образования, по отношению к которой - в условиях демократического общества - оно должно выступать в качестве системообразующего фактора.

Непрерывность, последовательная преемственность традиций - важнейшие условия и предпосылка успешного развития образования вообще и юриспруденции в частности. Конституционное наполнение государственной политики в сфере юридического образования определяется прежде всего

⁶⁰ Бондарь Н.С. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины.// Конституционное и муниципальное право, 2013, N 11

⁶¹ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 26 - 27.

признанием юридического образования в качестве одной из важнейших конституционных ценностей, основанной на сочетании публичных и частных начал⁶². В публично-правовом плане юридическое образование, будучи включенным в общую систему профессионального образования страны, представляет собой важную сферу социальной государственности и одновременно государственной политики по подготовке юридических кадров для судебных, правоохранительных, иных государственных и муниципальных органов, субъектов хозяйственной деятельности и т.п. В этом качестве юридическое образование проявляет себя как составляющая одной из основ конституционного строя, институциональное средство кадрового обеспечения законности и правопорядка, защиты суверенной российской государственности. В субъективно-личностном плане конституционная ценность юридического образования имеет двуединые характеристики. Они связаны, с одной стороны, с самой природой получаемого человеком юридического образования как субъективно значимого для данного лица блага, являющегося результатом реализации этим лицом конституционного права на образование и во многом предопределяющего социально-правовой статус данного лица в обществе и государстве как обладателя профессионально-юридических знаний; с другой стороны, речь идет об ориентации профессиональной юридической деятельности в первую очередь на личность, защиту ее прав и свобод, составляющих высшую ценность российского конституционализма (ст. 2 Конституции РФ). Конечно, это достаточно абстрактные, но важные характеристики, имеющие значение для уяснения самой природы и назначения юридического образования как конституционной ценности в современном демократическом государстве. Им соответствуют и особенности юридического, государственно-правового оформления (отражения) данной конституционной ценности: а) как элемента основ конституционного строя (ст. 7 Конституции РФ) и б) как составляющей конституционного статуса личности (ст. 43 Конституции РФ).⁶³

В связи с этим сам процесс реформирования юридического образования должен определяться не только закреплением в Конституции РФ основополагающих требований и гарантий в области образования (ст. 43 Конституции РФ), но и фактическим конституционно-правовым содержанием профессиональной деятельности юриста, самим назначением представителей данной профессии как носителей и защитников конституционных ценностей нашего общества и государства, основных прав и свобод граждан.⁶⁴

Структурная модель современного юриста может быть представлена в обобщенном виде как определенная система профессионально-образовательных координат и алгоритмов, определяющих:

а) стоящие перед юристом конституционно значимые перспективные и текущие задачи его профессиональной (прежде всего правоприменительной) деятельности;

⁶² Бондарь Н.С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. Серия "Библиотечка судебного конституционализма". Вып. 3. М.: Юрист, 2013.

⁶³ Бондарь Н.С. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины. // Конституционное и муниципальное право, 2013, N 11

⁶⁴ Алексеев С.С., Яковлев В.Ф. О модели юриста и обучении в юридическом вузе // Правоведение. 1976. N 4.

б) необходимые для решения соответствующих публично значимых задач личные и профессиональные качества юриста;

в) технологию (алгоритмы) формирования юриста как личности и специалиста сообразно с предъявляемыми к нему универсальными (характерными для юридического образования в целом) и специальными (отвечающими конкретному направлению профессиональной деятельности юриста) знаниями, умениями и навыками.

Национальная модель современного юриста, по мнению профессора Н.С. Бондаря, должна разрабатываться в соответствии с вытекающими из Конституции РФ общими принципами, целями и задачами юридической деятельности как специальной профессиональной работы по обеспечению и поддержанию конституционного правопорядка, законности, обеспечению прав, свобод и законных интересов личности, общества, государства. Юрист жестко связан конституционными императивами, профессионально ответственен за реализацию Конституции как акта высшей юридической силы и прямого действия (ст. 15 Конституции РФ). В отличие от прежней модели советского юриста как юриста-правоохранителя, современный юрист - это прежде всего проводник и защитник верховенства права, и в этом смысле он - правозащитник (в широком смысле этого слова), для которого защита прав и свобод человека и гражданина, равно как и защита публично значимых конституционных ценностей общества и государства, является не только профессиональной обязанностью, но и конституционным долгом.⁶⁵

При этом юрист должен удовлетворять и таким минимально необходимым требованиям, как: а) обладание высоким уровнем общесоциальной и правовой культуры, ориентация своей познавательно-исследовательской и (или) практически-прикладной деятельности на уважение и защиту основ конституционного строя Российской Федерации, отстаивание ее национальных интересов; б) понимание сути современных государственно-правовых, социально-политических и финансово-экономических явлений и процессов в их объективной сложности и взаимосвязях; в) овладение знаниями об исторических традициях и передовом зарубежном опыте правовой организации общественных отношений; г) усвоение методологии юридического познания и навыков реальной юридической деятельности, способность самостоятельно адаптироваться в условиях быстроизменяющейся правовой реальности.

Конституционное право должно лежать в основе всех составляющих модели современного юриста и в основе всех юридических специальностей, что напрямую связано с его местом и ролью в правовой системе государства, где конституционные начала и ценности имеют "сквозное" значение - пронизывают и организуют все юридические отрасли, обладая свойствами верховенства и прямого действия. С этим связана ценностная природа конституционного права как самостоятельной юридической отрасли.⁶⁶

⁶⁵ Бондарь Н.С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. Серия "Библиотечка судебного конституционализма". Вып. 3. М.: Юрист, 2013.

⁶⁶ Бондарь Н.С. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины.// Конституционное и муниципальное право, 2013, N 11

Тема 1.3. Конституционно-правовая ответственность.

1.3.1. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности.

Конституционно-правовая ответственность - обязанность субъекта правоотношения (гражданина, органа власти, должностного лица) претерпевать неблагоприятные последствия в виде ограничений личного или имущественного характера своих незаконных действий (бездействий), установленная Конституцией РФ и другими федеральными законами.

Как и любая другая юридическая ответственность, конституционно-правовая ответственность возникает вследствие совершения субъектом правоотношения виновного правонарушения. Понятие правонарушения в сфере конституционно-правовых отношений складывается из:

1. субъекта (граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, государственные органы власти, должностные лица);

2. субъективной стороны (только при наличии виновного поведения субъекта);

3. объекта (общественные отношения, возникающие по поводу сохранения конституционного строя РФ, федеративного устройства, защиты прав и свобод личности, работы государственных органов власти и порядка их формирования и иных конституционных гарантий);

4. объективной стороны (она выражается в действиях или бездействиях субъекта, направленных на нарушение российского законодательства в сфере конституционных отношений).

Юридическая (правовая) ответственность как вид социальной ответственности должна обладать всеми ее родовыми параметрами: именно общественными потребностями определяются ее цели, функции, субъекты, основания, меры и др.⁶⁷ Из этого исходит современная теория юридической ответственности. Однако она недостаточно четко обосновывает систему критериев выделения видов юридической ответственности. Однако новое законодательство не в полной мере прояснило, а напротив, даже усложнило задачу выявления и отграничения видов юридической ответственности, повысив ее актуальность для современной науки.⁶⁸

Нормы отрасли конституционного права охраняются с помощью уголовной, административной, дисциплинарной и иных видов ответственности. Можно отметить что все большее количество российских теоретиков права и конституционалистов готовы признать, что в российской правовой системе динамично формируется институт конституционно-правовой (конституционной) ответственности, элементы которого появились еще в

⁶⁷ Гаджиев Г.А. Конституционные основы юридической ответственности. // Журнал российского права, 2014, 3
Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Интерпретация принципа ответственности государства за ущерб, причиненный гражданам, в практике Конституционного Суда РФ // Государство и право. 1996. N 4.; Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 2001.; Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2008; Иоффе О.С. Вина и ответственность по советскому праву // Советское государство и право. 1972. N 9; Кислухин В.А. Виды юридической ответственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Спекторский Е.В. Номинализм и реализм в общественных науках // Юридический вестник. 1915. Кн. 9(1).

⁶⁸ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. включена в информационный банк Консультант-Плюс согласно публикации - НОРМА, 2009 (2-е издание, исправленное и дополненное).

советский период⁶⁹. Развитие конституционного законодательства на базе Конституции РФ 1993 г. привело к закреплению в нем целой группы деликтов, соответствующих им санкций и процедур их применения и тем самым придало определенные очертания новому виду юридической ответственности.⁷⁰

Профессор Л.Б. Ескина считает, что целый ряд источников современного российского конституционного права не только обязывают субъектов конституционно-правовых отношений выполнять соответствующие предписания, но и устанавливают для них различные виды отрицательных последствий (прекращение деятельности общественного объединения, расформирование избирательной комиссии, досрочное прекращение полномочий государственного органа, лишение статуса и др.), определяют инстанции и процедуру реализации таких последствий⁷¹. Это означает, что в рамках конституционного права появился самостоятельный вид государственно-правового принуждения, характеризующийся наличием собственной нормативной базы (хотя и не обобщенной или кодифицированной), перечнем субъектов, оснований и инстанций их применения.⁷²

Конституционное право призвано реализовывать и принцип ответственности государства за правомерность и социальную полезность своей деятельности. Начало понимания взаимной ответственности государства и гражданина было заложено в концепции Конституции СССР 1977 г. (название раздела второго и ст. 58). Тогда появились первые признаки отношений между государством и личностью, построенных на взаимной ответственности.⁷³ Реформы конца XX в. и принятие Конституции РФ 1993 г. (см. ст. 1) поставили вопрос о правовом государстве в России, а значит, и о его юридической ответственности перед личностью и обществом. Формирование полноценного механизма ответственности участников конституционно-правовых отношений стало необходимым условием создания правовой государственности и конституционного строя в целом.

Институт ответственности в рамках отрасли отечественного конституционного права только формируется. Трудности возникают как на уровне научной интерпретации имеющихся законодательных конструкций, так и при реализации соответствующих норм.

Целью юридической ответственности является обеспечение правопорядка как условия стабильности и безопасности социальной системы. В конституционно-правовой сфере эта цель может быть конкретизирована как

⁶⁹ Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: МГУ, 2001.

⁷⁰ Ескина Л.Б. К вопросу об обоснованности института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе. // Конституционное и муниципальное право 2012, № 8

⁷¹ См., например: Конституция Российской Федерации (ст. 92, 93); Федеральные законы "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", "Об общественных объединениях", "О политических партиях".

⁷² Ескина Л.Б. К вопросу об обоснованности института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе. // Конституционное и муниципальное право 2012, № 8

⁷³ Советское государственное право / Под ред. С.С. Кравчука. М., 1985. С. 16; Советское конституционное право / Под ред. С.И. Рушиновой и В.А. Рянжина. Л., 1975. С. 17

обеспечение конституционного порядка через верховенство, высшую юридическую силу конституции, прямое действие ее норм, реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина. Для достижения этой цели в механизм ответственности включается определенная схема поведения социальных субъектов: социально одобряемое и добросовестное поведение членов сообщества и порицающая реакция этого сообщества в отношении тех, кто допускает социально неодобряемое поведение, в виде негативных последствий.⁷⁴

Исходя из этого структуру конституционно-правовой ответственности образует правомерное поведение субъектов конституционно-правовых отношений, т.е. ответственность в позитивном смысле и порицающая реакция государства на неправомерное поведение в конституционно-правовой сфере в виде принудительного применения к правонарушителям мер, имеющих негативный эффект для их публичного статуса, т.е. негативная ответственность.⁷⁵

Условия правомерного поведения обеспечиваются внутри самой системы, прежде всего за счет добровольного соблюдения ее членами определенных правил поведения. Такие правила создаются с учетом эмпирического опыта, а также общественного сознания исходя из компромисса интересов в виде традиций, обычаев, моральных и религиозных догм, нормативных правовых актов. Поведение субъектов социального общения в рамках этих правил признается добропорядочным, добросовестным, ответственным. Такое ответственное поведение характеризуется предсказуемостью, легитимностью, правомерностью. Общество, создавая указанные правила, и личность, следуя этим правилам, берут на себя ответственность (готовность претерпевать все сложности социального взаимодействия) за социальные процессы и их последствия. Таким образом, социальная общность распределяет это бремя (претерпевать последствия социального взаимодействия) между всеми своими членами. Механизм конституционно-правового регулирования строится исходя из очерченной выше логики социальных связей: конституционные нормы формируют конституционно-правовые статусы тех или иных субъектов - гражданина, беженца, общественного или религиозного объединения, государственного органа, должностного лица и т.д. Такие правовые статусы включают в свою структуру систему конкретно-определенного обязательного поведения, выражающуюся в обязанностях либо полномочиях, и механизм стимулирования этого поведения, который среди прочих элементов образует ответственность. Ответственность в конституционном праве напрямую связывает субъекта с его конституционным статусом: нарушение с его стороны конституционных норм влечет прекращение (аннулирование) такого статуса, и наоборот, добросовестное законопослушное поведение должно

⁷⁴ Ескина Л.Б. К вопросу об обоснованности института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе. // Конституционное и муниципальное право 2012, № 8

⁷⁵ Виноградов В.А. , Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности //Законодательство, N 10, октябрь 2002

рассматриваться как основа для расширения и повышения этого статуса, поощрительных мер.⁷⁶

Институт публично-правовой ответственности отражает характер отношения социальных, прежде всего властных, субъектов к своим правовым обязанностям. Речь попросту идет об ответственном (должном) либо безответственном (недолжном, правонарушающем) поведении лица. Таким образом, данный институт напрямую связан с оценкой поведения (действия и бездействия) субъектов на основе критерия правомерности.

Признаки конституционно-правовой ответственности:

1. она устанавливается специальным законодательством, конкретизирующим конституционные положения (например, отдельными федеральными законами о предоставлении гарантий гражданам, о местном самоуправлении, о порядке деятельности и формирования органов государственной власти РФ и ее субъектов и т. д.), а не самой Конституцией РФ, так как она не содержит каких-либо видов ответственности (санкций) за нарушение конституционного законодательства;

2. она устанавливается, как правило, в особо жестких формах, так как в данном случае нарушаются первоосновы российского государства (например, в Уголовном кодексе РФ в гл. 29 устанавливается ответственность за преступления против основ конституционного строя и безопасности государства в виде лишения свободы, причем в большинстве случаев на срок свыше 10 лет);

3. она наступает только при наличии вины.

Виды конституционно-правовой ответственности:

1. ответственность за нарушение основ конституционного строя РФ;

2. ответственность за нарушение личных прав и свобод человека и гражданина;

3. ответственность за нарушение политических прав и свобод человека и гражданина;

4. ответственность за нарушение социально-экономических прав и свобод человека и гражданина;

5. ответственность за нарушение культурных прав и свобод человека и гражданина;

6. ответственность за нарушения в осуществлении управления и нарушения законодательства органами государственной власти и местного самоуправления и т. д.

Особенностью конституционно-правовой ответственности за нарушение конституционных прав и свобод личности является то, что законодательное регулирование этого вида ответственности зависит от защищаемого права, например ответственность за нарушение избирательных прав граждан наступает в соответствии с уголовным, административным правом; за нарушение трудовых прав - в соответствии с трудовым; прав собственности - с гражданским и т. д.

⁷⁶ Ескина Л.Б. К вопросу об обоснованности института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе.// Конституционное и муниципальное право 2012, № 8

1.3.2. Санкции как форма выражения конституционно-правовой ответственности

Другой же элемент института - негативная или обращенная к прошлому ретроспективная конституционно-правовая ответственность - также не получил должного теоретического обоснования. Следствием этого явился значительный разброс мнений по ключевым вопросам, касающимся признаков, особенностей, оснований и принципов, на которых должны строиться эти отношения. Необходимым же следствием недолжного поведения должны стать негативные последствия для субъекта, чье поведение оценивается как таковое. Новый вид ответственности, возникший в рамках конституционно-правового регулирования, можно определить следующим образом: конституционно-правовая (конституционная) ответственность - это возникающее в результате конституционно-правового регулирования сложное правовое отношение, предполагающее должное (правомерное) поведение субъектов этих отношений (позитивная ответственность) либо наступление для них предусмотренных конституционно-правовыми нормами негативных последствий как результат недолжного (неправомерного) поведения (негативная ответственность).

Важнейший признак юридической ответственности, который признают за таковой все правоведы, - негативные последствия, наступающие для субъекта правовых отношений в результате государственного принуждения. При этом такие последствия фиксируются в законе: в силу важности института подзаконные акты обычно ответственность не вводят. Сама фиксация мер негативной ответственности предупреждает или предостерегает от нежелательного для общества и чреватого для субъекта поведения. Применение этих мер лишает данный субъект конституционно-правового статуса. Такими мерами в рамках конституционной ответственности чаще всего являются отмена либо аннулирование статуса, досрочное прекращение полномочий.

Конституционно-правовые санкции: понятие и виды.⁷⁷ Конституционная санкция – это возможность наступления неблагоприятных последствий через законодательное принуждение по отношению к субъекту права в случае неисполнения им конституционных обязанностей или в случае злоупотребления своими правами. Строгость санкций за нарушение правовых норм в значительной мере отражает социальную ценность охраняемых этими нормами отношений. Если Конституция охраняет высшие социальные ценности, то необходима эффективная система защиты ее предписаний, причем не только отраслевыми санкциями, но и собственными.

⁷⁷ Безруков А.В. Кондрашев А.А. Совершенствование законодательного регулирования института конституционно-правовой ответственности субъектов РФ // Государство и право. 2004. № 8. – С. 39-50.; Бровченко В.Н. Юридическая ответственность в избирательном праве Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – М.: 2004. – 24 с.; Коршунова В. Парламентское расследование как механизм реализации конституционной ответственности // Юридический мир. - 2005. - №9.- с.8-13.; Глазьев С., Дамаскин О. Юридическая ответственность должностных лиц исполнительной власти // Законность. 2001. № 12. – С. 2-7.; Сергеев А.А. Проблемы конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления // Правоведение. 2003. № 3. – С. 55-64.; Агопов А. С. Конституционно-правовая ответственность: позитивный и негативный аспекты // Юридический мир. - 2006. - № 4. - С. 46-48.; Алехичева А. В. Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица // Журнал российского права. - 2006. - № 8. - С. 144-149.

В юридической литературе к признакам санкций подходят по-разному. Во-первых, некоторые юристы противопоставляют санкции принуждения и санкции неблагоприятных последствий. Во-вторых, суммируют эти понятия. В-третьих, авторы считают, что любая санкция представляет собой указание на меру принуждения, осуществляемую в случае правонарушения органами государства. Другими словами говоря, спор идет о тех существенных признаках, которые характеризуют санкции вообще, и конституционные санкции, в частности. К ним предлагают отнести принуждение, неблагоприятные последствия, негативные оценки государства, ущемления материального или юридического характера.⁷⁸

Любая классификация, в том числе и классификация конституционных санкций, возможна по разным критериям. Классификация – способ обнаружения существенных качеств подразделений системы, от которых зависят другие, производные от них признаки каждого из элементов подразделений. Из множества оснований классификации конституционных санкций необходимо выбрать те, которые отражают сущностные признаки самих санкций. Возможна классификация санкций и не по основным признакам, но она будет носить второстепенный характер. Например, классификация мер конституционной ответственности по субъектам ответственности практически представляет собой лишь перечень тех субъектов, к которым применяются конституционные санкции (индивидуальные санкции; санкции, применяемые к коллективным субъектам ответственности – роспуск Государственной Думы, отставка Правительства РФ).⁷⁹

Аналогичная ситуация складывается и при классификации санкций в зависимости от органа, правомочного применять конституционные санкции

Необходима эффективная система защиты Конституции РФ, ее предписаний, закрепляющих высшие социальные ценности. Вопрос ставится о собственных, конституционных санкциях. Выполнение конституционных обязанностей и соблюдение конституционных прав должны быть защищены специфическими санкциями. Конституционные санкции являются необходимым атрибутом конституционной ответственности. Санкций могут иметь разные формы выражения. Так, В.О. Лучин определяет конституционные санкции через "установленные основным законом меры государственного принуждения"⁸⁰ С этим можно согласиться только в том случае, если говорить о принуждении не государства, а принуждении закона, где содержится негативная оценка государства и общества. В определении санкции следует упоминать или законодательное (правовое) принуждение, или речь должна идти о негативной оценке государства и общества.

Особенностью конституционных санкций является то, что практически все они за редким исключением (возмещение материального ущерба иногда может быть санкцией конституционной, а не гражданско-правовой ответственности) не могут быть использованы в качестве санкций иных видов юридической

⁷⁸ Глазьев С., Дамаскин О. Юридическая ответственность должностных лиц исполнительной власти // Законность. 2001. № 12. – С. 2-7.

⁷⁹ Агопов А. С. Конституционно-правовая ответственность: позитивный и негативный аспекты // Юридический мир. - 2006. - № 4. - С. 46-48.;

⁸⁰ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.

ответственности. Имеется в виду признание выборов отдельных депутатов недействительными, отказ в регистрации кандидата в депутаты и др.⁸¹

Главным основанием для классификации санкций должны быть названы те их существенные признаки, которые были выделены: неблагоприятные последствия и характер или способ законодательного принуждения к нарушителям конституционного законодательства. Другими словами цели и последствия санкций – это основные критерии их классификации. Они делятся на четыре вида:

- правовосстановительные санкции (признание неконституционным федерального закона и др.).

- предупредительные санкции (письменное предупреждение органов юстиции о прекращении деятельности общественного объединения и др.).

- меры взыскания, имеющие цель наказать правонарушителя (досрочные выборы, отрешение от должности Президента, лишение гражданства и др.), т.е. карательные санкции.

- санкции пресечения (введение чрезвычайного положения, приостановление действия акта органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, вето Президента Российской Федерации).

Правовосстановительные санкции имеют цель воссоздать нарушенные права, последствием применения которых является восстановление понесенного урона как правового, так и материального.

Предупредительные конституционные санкции – это меры, которые имеют цель предостеречь субъекта конституционного права об отклонении его поведения от правовых норм, сигнализировать о наступлении в будущем более неблагоприятных для него последствий, если субъект ответственности не прекратит своего противоправного поведения.⁸²

Меры взыскания – это наиболее существенный вид конституционных санкций, так как последствия здесь наиболее неблагоприятны для субъекта конституционных правоотношений. Меры взыскания направлены на наступление правовых лишений для тех, кто не выполняет своих конституционных обязанностей или для тех, кто злоупотребляет своими конституционными полномочиями. Например, такая мера взыскания как отставка правительства имеет своим последствием лишение властных полномочий Правительства.

Меры пресечения – применяются с целью предотвратить те негативные последствия, которые могут наступить при бездействии органов, правомочных решать вопрос о введении конкретных конституционных санкций. Например, с целью снятия угрозы основам конституционного строя в отдельных местностях может вводиться чрезвычайное положение.

Таким образом, такая классификация условна в той степени, в какой каждая мера конституционной ответственности направлена и на пресечение неблагоприятных последствий, и на наказание правонарушителей, и на восстановление по возможности нарушенных отношений. В то же время среди

⁸¹ Духно Н. А., Ивакин В. И. Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право. 2000. № 6. С. 12.

⁸² Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М.: 2001.

множества задач существует главная, основная задача, определяющая место конкретной санкции в названной системе конституционных санкций.

Правовосстановительные конституционные санкции призваны в конечном счете, как и иные санкции, обеспечивать соблюдение конституционных обязанностей. В тоже время они направлены на восстановление нарушенного конституционного состояния, восстановление тех правомочий, которые пострадали в результате конституционного деликта. Это отличает их от других видов конституционных санкций, поэтому именно правосстановительной санкцией будет принуждение субъекта права к выполнению своих конституционных обязанностей, которые по той или иной причине конкретное лицо не выполняет. Такого рода принуждение не рассматривалось в качестве санкции в юридической литературе. Возможно это объясняется тем, что наиболее фундаментальные работы, посвященные конституционной ответственности, основаны на анализе Конституций, принятых до 1993 г.

Итак, правосстановительными конституционными санкциями являются следующие меры:

- принуждение к выполнению конституционной обязанности.

- отмена незаконных правовых актов (признание неконституционными федеральных законов, нормативных актов Президента, отмена Президентом РФ Постановлений и распоряжений Правительства РФ).

- обязанность государства возместить причиненный ущерб.

Предупредительные конституционные санкции не получили должного законодательного обеспечения в России. Это видимо связано с тем, что такого рода воздействия возможны при наличии высокой степени демократии в правовом государстве.⁸³

Неудовлетворительная оценка деятельности органов государственной власти, их должностных лиц является одной из форм выражения предупредительных санкций. Так выражение вотума недоверия отдельному члену Правительства со стороны Государственной Думы обычно не вызывает никаких правовых последствий для Правительства, потому, что вопрос законодательно не урегулирован, как это существует в других странах. Такого рода предупреждения являются лишь зачатками мер конституционной ответственности. Тем не менее, как отрицательные последствия, так и негативная оценка со стороны государства налицо. Целесообразно отнести такого рода меры к предупредительным санкциям. На практике обычно ответственность реализуется в усеченном виде; официальная оценка работы совмещается с указанием об исправлении допущенных нарушений.

Таким образом, предупредительными мерами конституционной ответственности являются следующие санкции:

- неудовлетворительная оценка деятельности органов государственной власти.

- письменное предупреждение регистрирующих органов о несоответствии деятельности общественных объединений их уставным целям.

⁸³ Несмеянова С.Э. К вопросу о конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4.

приостановление деятельности общественных объединений на основании заявления прокурора на срок 6 месяцев.

Карательные санкции (меры взыскания за конституционные правонарушения)

Конституционные санкции, направленные на наказание виновных – это меры взыскания. Их основная цель состоит в том, чтобы лишить или ограничить субъект ответственности в его правах. Такого рода санкции – наиболее широко применяемы.

Мерами конституционного взыскания являются следующие формы конституционных санкций:

- отставка правительства РФ;
- ропуск Государственной Думы;
- отзыв депутата;
- отрешение от должности Президента РФ;
- отстранение от должности главы субъекта Российской Федерации;
- досрочное прекращение законодательного органа субъекта Российской Федерации;
- досрочное прекращение законодательного органа местного самоуправления;
- отказ в регистрации кандидатов и ряд других ограничений или лишение конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Санкции пресечения конституционных правоотношений.

Конституционные меры пресечения направлены на предотвращение наступления неблагоприятных последствий в конституционной сфере, будь то угроза конституционной безопасности или нарушение соподчиненности различных видов правовых актов.⁸⁴

Наиболее распространенной формой этого вида санкций является «приостановление действий актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом» (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ).

Самостоятельной конституционной санкцией следует признать введение особых правовых режимов жизнедеятельности государства и общества. Цель очевидна - пресечение угрозы агрессии, нарушение конституционной безопасности и иных ценностей демократического общества. В качестве примера можно упомянуть о введении чрезвычайного положения. Целью введения чрезвычайного положения является обеспечение безопасности граждан и защиты конституционного строя.

Современный период трансформации российского общества имеет ряд особенностей, которые проявляются во всех сферах жизни общества, в том числе и в преобразовании органов власти, ее ветвей и структур. Идет процесс становления всей системы власти, новых форм политического воздействия, форм реализации властью своей управленческой функции. Важное место в этом

⁸⁴ Несмеянова С.Э. К вопросу о конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4.

процессе занимает ответственность, поэтому исследование особенностей ее места и роли в правоотношениях в условиях трансформации в системе единой государственной власти России в современных условиях представляет собой важное не только теоретическое, но и практическое значение.

Таким образом, конституционная ответственность связана в основном с охранительной деятельностью государства, с охранительной функцией права. Но она выполняет и свойственную праву в целом организующую (регулятивную) функцию. Уже сам факт существования и неотвратимости наказания обеспечивает организующие начала в деятельности общества.

1.3.3. Субъекты конституционно-правовой ответственности

Необходимый элемент института юридической ответственности - субъект ответственности, который согласно закону должен действовать определенным образом, а в противном случае будет (должен) претерпевать негативные последствия. Субъектом конституционно-правовой ответственности выступает только субъект конституционно-правового отношения, имеющего властно-правовое содержание. Поэтому это либо властный субъект (государство, государственное либо иное публично-территориальное образование, орган публичной власти, должностное лицо), либо физическое или юридическое лицо, наделенное определенным конституционно-правовым статусом, вступившее в непосредственные отношения с государством и реализующее при этом свои конституционные, прежде всего политические, права. Кроме того, субъектами конституционно-правовых отношений выступают и социальные общности. Однако конституционно-правовые меры ответственности применяются только к общественным ассоциациям: общественным (партии, национально-культурные автономии) и религиозным объединениям. Исходя из сущности демократической конституции, не могут выступать субъектами конституционно-правовой ответственности такие социальные общности, как народ страны в целом, население иного публично-территориального образования (например, муниципального), этнотерриториальная общность (коренные народы, малые этнические группы). Причина такого подхода кроется в том, что данные социальные общности выступают как первоисточник демократической власти, ее субъект и объект одновременно, и в силу этого, так или иначе, лишённые бюрократического элемента, претерпевают на себе независимо от правового регулирования все позитивные и негативные последствия собственных решений, принятых посредством прямой демократии, а также решений представительных и назначаемых ими органов.⁸⁵

⁸⁵ Ескина Л.Б. К вопросу об обоснованности института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе.// Конституционное и муниципальное право 2012, № 8

Субъекты конституционно-правовой ответственности.

В юридической литературе ограничивают круг субъектов конституционной ответственности. Ими признаются высшие органы государственной власти, их должностные лица, депутаты, т.е. те структуры и те люди, которые принимают наиболее важные решения.

Существует и другая точка зрения, когда круг субъектов ответственности расширяется. В этом случае к ним предлагают отнести граждан, депутатов, должностных лиц органов исполнительной власти, должностных лиц, обязанных содействовать депутатам в реализации их депутатских полномочий, избирательные комиссии и их члены, ответственные за соблюдение избирательного законодательства, суды и прокуратуры в части нарушения ими конституционного режима, но не в части нарушения ими конституционного режима, но не в части нарушения обычной служебной дисциплины

По нашему мнению, субъекты конституционной ответственности потенциально совпадают с субъектами конституционных правоотношений. Другими словами, если субъект права обладает конституционными правами или обязанностями, то он – субъект конституционной ответственности. Обратимся к Конституции РФ, где закреплено, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы». Соответственно обязанность соблюдать Конституцию предполагает и наличие соответствующей ответственности в случае нарушения конституционных обязанностей. В связи с этим все органы и лица, перечисленные в ч. 2 ст.15 Конституции, следует признать субъектами конституционной ответственности.

Органы государственной власти – это Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды Российской Федерации (ч.1 ст.11 Конституции РФ)

Соответственно конкретными субъектами конституционной ответственности являются:

Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Конституционный Суд РФ, органы местного самоуправления, общественные объединения, граждане, должностные лица.

Президент РФ и Правительство РФ как орган федеральной исполнительной власти осуществляют и совместные, и самостоятельные полномочия. В первом случае и Президент РФ и Правительство РФ отвечают за общую сферу деятельности, недостатки которой фактически не вызывают неблагоприятных последствий ни для Правительства РФ, ни для Президента РФ за исключением тех случаев, когда Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ.

Другим шагом по пути укрепления конституционной законности явилось бы более четкое распределение обязанностей между органами исполнительной власти, невыполнение которых должно стать правовым основанием наступления конституционной ответственности. Перейдем к изучению других субъектов ответственности.

Следует признать, что Федеральное Собрание – это коллективный субъект конституционной ответственности. Конституция РФ предусматривает такую санкцию, как роспуск лишь Государственной Думы Федерального Собрания, что предусмотрено ст.109, 111, 117 Конституции РФ.

Конституция РФ 1993 года не предусматривает применения мер конституционной ответственности ни к Верховному Суду РФ, ни к Высшему Арбитражному Суду РФ, ни тем более – к Конституционному Суду РФ. Принцип независимости судебной власти не позволяет применять какие-либо активные меры воздействия к судам извне. Фактически как суды, так и конкретные судьи оказались вне мер конституционной ответственности, что недопустимо.

Следующими субъектами конституционной ответственности являются – общественные объединения. Так, в случае злоупотребления ими своими правами наступают такие меры, как ограничение права на объединение. Другими словами, неблагоприятными последствиями, установленными ч.5 ст.13 Конституции РФ, является запрещение их создание и деятельности.

Должностные и физические лица – в большинстве случаев субъекты административной, дисциплинарной ответственности, хотя для них не исключена и конституционная ответственность, если деяния этих субъектов нарушают нормы Конституции РФ и налицо другие черты конституционной ответственности. Например, если физическое лицо приобрело гражданство РФ на основании предоставления заведомо ложных сведений и фальшивых документов, то наступает такая мера конституционной ответственности, как отмена решения о приеме в гражданство РФ.

Органы местного самоуправления – самостоятельные субъекты конституционной ответственности, так как они обладают как конституционными правами, так и конституционными обязанностями.

Следует оговориться, что исходным критерием отнесения или неотнесения субъекта права к субъектам конституционной ответственности является не перечень лиц органов в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, а наличие конституционных обязанностей и прав. Круг субъектов конституционной ответственности выходит за рамки названной конституцией нормы, что означает признание иных субъектов права субъектами конституционной ответственности.

Депутаты в силу своего особого статуса являются самостоятельным субъектом конституционной ответственности, причем они ответственны как перед избирателями, так и перед Парламентом.

Субъекты Федерации обладают как конституционными правами, так и несут обязанности на основе федеральной конституции. Они также признаются самостоятельным субъектом конституционной ответственности. Федеральные органы исполнительной власти в лице их руководителей являются субъектом ответственности, если они обладают соответствующим статусом. Так, Генеральная Прокуратура РФ в лице её руководителей также считается субъектом конституционной ответственности, так как на них возложен целый ряд конституционных обязанностей, нашедших закрепление в Федеральном законе «О прокуратуре РФ».

Если быть до конца последовательным, то самостоятельным субъектом конституционной ответственности следует признать государство в целом. Такой вывод вытекает из анализа ст. 53 Конституции РФ, где сказано, что «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц».

Например, государство должно нести конституционную ответственность за невыполнение официально взятых на себя обязательств в том случае, если в результате этого нанесен ущерб кому бы то ни было. Так, ст. 2 Конституции РФ гласит, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Невыполнение взятых на себя обязательств со стороны государства в этой области должно влечь соответствующую ответственность государства.

Государство может быть субъектом конституционной или гражданско-правовой ответственности (например, государство – сторона гражданского договора). В первом случае, потерпевший имеет право возместить ущерб независимо от вины конкретного должностного лица и независимо от его платежеспособности. Полагаем, что при нарушении Конституции РФ со стороны государства должна наступать не гражданско-правовая, а конституционная ответственность, так как здесь налицо осуществление публичных функций со стороны государства.

Особым видом реализации конституционной ответственности государства является его обязанность отвечать перед международным сообществом за принятие на себя обязательств перед гражданами, закрепленных соответственно в Конституции РФ.

Особые споры в юридической литературе вызывает возможность признания коллективных субъектов ответственности. Отметим, что целесообразно выделить индивидуальные и коллективные субъекты конституционной ответственности в силу существенных различий в основаниях, санкциях и механизмах привлечения их к ответственности.

Коллективными субъектами ответственности являются:

-Федеральное Собрание, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Конституционный Суд РФ, Правительство РФ, органы местного самоуправления, общественные объединения, субъекты Федерации, Генеральная Прокуратура РФ.

Как известно, многие конституционные правонарушения являются результатом коллегиальных решений, что затрудняет установление вины конкретных лиц. Поэтому, полагает Морозова Л.А., «для коллегиальных субъектов следует законодательно закрепить ответственность независимо от субъективного отношения к данному деянию, поскольку незаконным решением, как правило, затрагиваются интересы большинства населения, избирателей и т.д.».[15] По мнению В.А. Тархова, вина коллектива выражается не только в вине конкретных людей, но и в деятельности коллектива в целом, «в котором отсутствие, недосмотр и упущение одного могут и должны быть восполнены действиями других членов коллектива».

Индивидуальными субъектами конституционной ответственности являются:

- депутаты
- должностные лица
- граждане РФ
- Президент РФ

В настоящей лекции невозможно рассмотреть все проблемы конституционной ответственности, дать исчерпывающую характеристику всем субъектам конституционной ответственности. В силу особой актуальности проблемы создания реальной Федерации остановимся также на рассмотрении конституционной ответственности субъекта РФ.

В федеральном государстве самостоятельным субъектом юридической ответственности является субъект федерации в целом, так как он вступает в правоотношения с иными субъектами права (иными субъектами РФ, местным самоуправлением, гражданами, федеральными органами государственной власти и др.).

При злоупотреблении своими правами или невыполнении (ненадлежащем исполнении) своих конституционных обязанностей должна наступать конституционная ответственность для субъекта РФ. Мерами воздействия может быть ограничение прав, если налицо их злоупотребления, или наступают иные санкции (приостановление актов органов исполнительной власти субъектов РФ, признание неконституционным акт субъекта Федерации и т.д.) в случае невыполнения (ненадлежащего исполнения) конституционных обязанностей.

Классификация правообязанностей субъектов Федерации может быть осуществлена по разным основаниям. В рамках настоящей лекции важно разделить их на абсолютные и относительные права. Реализация абсолютных прав не связана со вступлением субъекта РФ в конкретные правоотношения, поэтому они не так важны для раскрытия ответственности субъекта РФ.

Относительные правообязанности субъекта РФ называются так потому, что существует вторая сторона правоотношений – федеральные органы государственной власти, которые наделены субъективными юридическими правообязанностями.

Абсолютными правообязанностями следует признать следующие:

- право иметь систему НПА, включающую основной закон (конституция, устав), законы, иные НПА субъектов РФ.
- право иметь сухопутную территорию (включая острова), границы которой определяют пространственный предел действия органов государственной власти субъекта РФ.
- право иметь установленное в Конституции РФ официальное наименование и т.д.

Очевидна непричастность названных правообязанностей к проблеме конституционной ответственности. Относительные же правообязанности важны для нас, так как их злоупотребление является основанием наступления конституционной ответственности. К этой группе правообязанностей относятся:

-правообязанность принимать законы, иные НПА по предметам совместного ведения РФ и субъекта РФ в соответствии с установленной в Конституции РФ процедурой.

-правообязанность вносить в Парламент предложения о пересмотре, поправках и изменении Конституции РФ.

-правообязанность выражать согласие на изменение своего конституционно-правового статуса как субъекта федеративных правоотношений.

-право обращаться в Конституционный Суд РФ.

-правообязанность выражать согласие Генеральному прокурору РФ на назначение прокурора субъекта РФ.

Злоупотребление данными правами субъектов Российской Федерации – основание для ограничения этих прав, включая предупреждение об ограничении.

Конституция РФ запрещает субъекту РФ:

присваивать власть в РФ.

принимать законы, иные НПА, противоречащие Конституции РФ.

применять НПА, затрагивающие права и свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

устанавливать цензуру.

устанавливать в качестве государственной или обязательной любую религию.

Конституция РФ обязывает субъекта РФ (позитивное обязывание):

-прямое применение Конституции РФ, которая имеет высшую юридическую силу на территории субъекта РФ (ч.1. ст.15).

-соблюдать Конституцию РФ и законы (ч.2 ст.15).

-признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2) и др.

Невыполнение этих обязанностей является основанием для привлечения субъекта Федерации к конституционной ответственности.

Анализ нормативных актов субъектов Федерации также свидетельствует о массовых нарушениях с их стороны федеральной Конституции, причем причины такой негативной тенденции носят как экономический, политический, так и юридический характер. В основе таких фактов лежит столкновение федеральных и региональных интересов.

Таким образом, необходимо совершенствовать как уже действующие институты реализации конституционной ответственности (Конституционный Суд РФ, Арбитражный Суд РФ, Прокуратура РФ и т.д.), так и создавать новые процедуры и органы.

Деятельность Конституционного Суда РФ способствует реализации конституционной ответственности, так как постепенно конституционные основы российского федерализма наполняются реальным юридическим содержанием. Это и совершенствование конституционных механизмов обеспечения государственной целостности РФ; соотношение предметов ведения и полномочий РФ и ее субъектов; единство государственной власти в РФ; взаимодействие в процессе правового регулирования нормативных актов Федерации и ее субъектов; защита общенационального стандарта прав человека

во многих субъектах РФ и др. Это важно, но недостаточно, так как отсутствует действенный механизм контроля за выполнением решений Конституционного суда РФ, что ослабляет эффективность конституционных мер ответственности. В ряде случаев возникает проблема их реализации. Достаточно отметить дело о проверке конституционности ряда нормативных актов Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежа и Воронежской области, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы

Считаю, что назрела необходимость разработки и принятия законодательного акта, предусматривающего ответственность конституционных органов субъектов Федерации и их должностных лиц и иных субъектов права за активное или пассивное невыполнение решений Конституционного Суда РФ в соответствии со ст. 81 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ». Кроме того, целесообразно предложить при рассмотрении спора о нарушении Конституции РФ со стороны субъекта Федерации вводить его официального представителя с правом совещательного голоса на всех стадиях рассмотрения конкретного вопроса в Конституционном Суде РФ. Не исключено, что такая практика будет иметь временный характер, так как суть многих нарушений Конституции со стороны субъектов Федерации можно объяснить своеобразными «болезнями» становления Российской Федерации, «вылечить» которые может только время.

Заканчивая освещение данного вопроса, говоря кратко, необходимо заметить, что основанием конституционной ответственности выше рассмотренных субъектов, главным образом является невыполнение ими своих обязанностей, а также злоупотребление своими полномочиями.

Следующий элемент - субъект (или инстанция) наложения ответственности, наделенный правом оценивать поведение как должное или недолжное, инициировать данный процесс и (или) определять (индивидуализировать) меру ответственности. В рамках рассматриваемого института такими инстанциями выступают и те, которые вправе инициировать наградное производство, выдвижение на государственные и муниципальные должности, т.е. применение позитивной ответственности, а также инициировать и применять меры негативной ответственности. Таковыми согласно действующему законодательству выступают глава государства, другие государственные органы, в том числе правоохранительные (суд, прокуратура), государственные учреждения, группы граждан и др. Перечень таких субъектов чрезвычайно широк, что, безусловно, требует законодательного обеспечения процессуального аспекта их деятельности в рамках института ответственности с учетом единых принципов, на которых должен строиться данный институт.

Наконец, еще один необходимый элемент, включаемый в структуру этого института, - основание применения ответственности, в качестве которого следует рассматривать, во-первых, факт наделения субъекта правового отношения конституционным статусом (исходное основание) и, во-вторых, деятельность (поведение) субъекта ответственности, характеризующуюся признаками, определенными законом, - производное основание. Выделение в качестве исходного основания факта наделения субъекта ответственности правами и обязанностями необходимо прежде всего потому, что именно этот

факт указывает на существование отношений позитивной ответственности даже при отсутствии каких-либо поощрительных санкций, негативная ответственность потенциально предусматривается для субъекта только с момента его вступления в конституционный статус.

Ни по одному из вышеназванных элементов механизма конституционной ответственности не сформировано единого понимания. Разброс мнений, представленный в современной юридической литературе, систематизирован в монографии А.А. Кондрашева "Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации". М., 2011.⁸⁶

Мера ответственности - важная составляющая института ответственности, делающая его завершенным, даже если ее реальный поощрительный или карательный потенциал не реализован в конкретном правоотношении. Меры конституционно-правовой ответственности - это позитивные либо негативные для обязанного субъекта последствия, наступающие помимо его воли, но как следствие его законопослушного (конституционно позитивного) либо незаконного (неконституционного) поведения.

Ретроспективная конституционно-правовая ответственность связывается с претерпеванием негативных последствий. Именно она обладает охранно-восстановительным и карательным потенциалом, связана с государственным принуждением и поэтому более всего нуждается в четком и подробном законодательном регулировании. Действующее конституционное законодательство дает нам весьма разнообразный перечень таких последствий. В отношении физических лиц это отмена решения о предоставлении статуса гражданства, прекращение предоставленного статуса беженца, временного либо политического убежища, отмена решения о регистрации лица в качестве кандидата в депутаты и др. В отношении юридических лиц - принудительное прекращение их деятельности, отмена регистрации списка кандидатов на выборах либо выдвигаемого кандидата. В отношении государственных органов - расформирование, досрочное прекращение полномочий; в отношении должностных лиц - досрочное прекращение полномочий.

Представленный перечень негативных последствий или, иными словами, мер конституционно-правовой ответственности гораздо уже тех, что обозначены в современных научных исследованиях. В него нами не включены, например, отказ в приеме в гражданство, предупреждение общественному объединению, приостановление деятельности должностного лица, органа или общественного объединения, отмена акта, введение чрезвычайного положения, неизбрание депутатом. Более того, даже названные нами выше юридические последствия властных решений (аннулирование статуса физического лица, отмена регистрации списка кандидатов, досрочное прекращение полномочий должностного лица) не всегда выступают в качестве мер конституционной ответственности. Поясним свое мнение.⁸⁷

Любая социальная ответственность связывает поведение субъекта с отрицательными либо положительными, т.е. нежелательными или

⁸⁶ Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011.

⁸⁷ См., например: Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 74 - 90

желательными для него, последствиями. В редких случаях отрицательные последствия наступают не только и не столько для субъекта, чьи действия их вызвали, а для субъекта, с которым первый связан отношениями подчинения или зависимости. Например, общественное объединение несет ответственность за определенные действия своих членов или подразделений⁸⁸. Иными словами, согласно правилам, выработанным любой социальной общностью, нежелательное (потенциально или реально опасное) поведение ее членов влечет за собой нежелательные (ухудшающие положение) для последних результаты. Такие правила в значительной степени позволяют предотвращать поведение, подрывающее основы этой социальности, восстанавливать условия ее стабильного существования. При этом наступление указанных последствий осуществляется посредством легитимно организованного принуждения.

1.3.4. Основания конституционно-правовой ответственности.

Итак, обязательные атрибуты любой социальной ответственности в негативном смысле: а) поведение, наносящее вред или ущерб конкретной социальности, б) принудительный характер воздействия на субъектов такого поведения или их представителей, а также в) наступление для них последствий отрицательного характера, имеющих превентивное, восстановительное или карательное воздействие. Не исключение и юридическая ответственность, в том числе и конституционно-правовая. При этом данные признаки порождают ответственность, только если наличествуют в совокупности. Отсутствие любого из них исключает применение данного института, однако не исключает социального, в том числе юридического, их самостоятельного значения либо в составе других институтов, например других видов государственно-правового принуждения⁸⁹. Такими институтами являются, например, процессуальное обеспечение, меры пресечения или предупреждения. Исходя из этого вряд ли оправданно считать предупреждение, выносимое общественному или религиозному объединению, а также приостановление их деятельности мерами конституционной ответственности (см., напр.: п. 5 ч. 2 ст. 38; ст. 42 Федерального закона от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях", ст. 6, 7, 8, 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. "О противодействии экстремистской деятельности"). Мерой обеспечения, а не ответственности выступает и институт временного отстранения от должности Президентом РФ высшего должностного лица субъекта РФ в соответствии с п. 4 ст. 29.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

При этом применительно к любому виду негативной юридической ответственности ее основанием не может выступать социально полезное либо не наносящее вреда или ущерба поведение. Кроме того, юридический характер ответственности предопределяет необходимость законодательного

⁸⁸ См.: п. "а" ч. 3 ст. 41 Федерального закона "О политических партиях" // СПС "КонсультантПлюс".

⁸⁹ О государственно-правовом принуждении см., например: Овсепян Ж.И. Государственно-правовое принуждение и конституционно-правовое принуждение как его отраслевая разновидность // Конституционное и муниципальное право. 2005. N 1. С. 126 -134

(формализованного) установления критериев оценки социально значимого поведения как общественно вредного и опасного, как и критериев определения ущерба, нанесенного оцениваемыми действиями.

Исходя из этого не должно быть основанием негативной юридической, в том числе конституционно-правовой, ответственности действие или бездействие, не обозначенное в законе как правонарушение. Сама же ответственность не должна налагаться при отсутствии поведения, подпадающего под признаки правонарушения, например, по недоверию или в случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей. В противном случае данная мера не достигает своей главной задачи - справедливого возмездия за правонарушение.

Следовательно, не может рассматриваться как форма конституционной ответственности отказ в приеме в гражданство, поскольку отрицательное решение в отношении конкретного лица может быть принято и при отсутствии его неправомерного поведения. Также нет оснований рассматривать в качестве таковой и отказ в предоставлении статуса беженца, временного либо политического убежища. Такие решения властных органов действительно являются нежелательными для ходатайствующих лиц. Однако они, во-первых, не являются государственным принуждением, во-вторых, не выполняют тех функций, которые свойственны конституционной ответственности (превентивная, восстановительная и карательная). В-третьих, не всегда основанием такого решения выступает недолжное поведение лица. К тому же имеющегося у них статуса данные лица не лишаются, а искомым еще не обладают. Тем не менее решение о лишении статуса беженца, временного либо политического убежища, принимаемое в случае виновного правонарушающего поведения лица (нарушение им правил пребывания, преступление, умышленное предоставление ложных документов), следует рассматривать именно как применение конституционно-правовой ответственности.

Нет оснований рассматривать как меру конституционно-правовой ответственности и введение режима чрезвычайного положения в любой из ситуаций, предусмотренных в соответствующем федеральном конституционном законе. Даже при введении такого режима по основанию, связанному с массовыми беспорядками, блокадой отдельных местностей и т.п., лица, виновные в таких беспорядках, несут юридическую ответственность в индивидуальном порядке в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации либо Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Особый правовой режим чрезвычайного положения, безусловно, связан с целым рядом мер государственного принуждения (комендантский час, запрет на проведение массовых мероприятий, деятельность средств массовой информации и др.). Однако, эти меры применяются к определенным субъектам не в связи с их уже имевшим место поведением, а в связи с угрозой безопасности, исходящей как от иных социальных субъектов, которых еще следует установить, так и от природных процессов, и применяются сразу к большому количеству субъектов в качестве мер пресечения, превенции, обеспечения правовосстановления.

В этом смысле меры конституционно-правовой ответственности очень важно отличать от иных мер государственного воздействия. Например,

ограничение конституционных прав (свободы) личности может осуществляться в различных формах самой Конституцией РФ (например, ч. 3 ст. 32). Установление перечня составов административных правонарушений в соответствующем кодексе, как и перечня составов преступлений в Уголовном кодексе РФ, есть не что иное, как установление мер предупреждения и границ свободы личности (т.е. ограничение конституционных прав, например личной свободы и неприкосновенности, права на информацию, передвижение и др.). Частью механизма юридической ответственности эти нормы становятся лишь в сочетании с соответствующими санкциями, процедурой и принципами, а также целями данного института, его функциями. В соответствии с этим и институт конституционно-правовой ответственности должен рассматриваться в единстве этих составляющих.

Социальная значимость любой юридической ответственности "расшифровывается" в ее функциях. Функции же обеспечиваются посредством реализации главных внутренних и внешних связей - принципов. Если нормы не реализуют той или иной функции, которую выполняет формируемый ими институт, либо не достигается цель, ради которой он создан, значит, нормы ущербны или свойственны другому институту. В этой связи, очерчивая параметры именно конституционно-правовой ответственности, следует определиться в понимании ее целей, задач, функций и принципов.

В современной отечественной теории выделяют общие и непосредственные цели ретроспективной ответственности. К общим относят обеспечение (создание условий, охрану, восстановление) правопорядка, правовое воспитание граждан (превенцию, исправление, перевоспитание), к непосредственным - а) справедливое возмездие за неправомерное поведение; б) стимулирующее воздействие на правомерное поведение социальных субъектов как в настоящем, так и в будущем⁹⁰. Такие целевые ориентиры института ответственности органически включены в цель правового регулирования в целом - достижение стабильного и безопасного состояния общества с помощью правомерного поведения.

Социальная задача, социальная сущность данного института определяются как негативная реакция общества посредством действий государства на совершение правонарушения, правовое осуждение (порицание) обществом нарушителя. При этом выделяются следующие функции ретроспективной ответственности: профилактически-устрашающая, карательно-штрафная и восстановительно-компенсаторная⁹¹. Эти функции можно свести к одной общей - охрана и защита правопорядка, конституционного правопорядка. Институт ответственности выполняет эту функцию посредством потенциального и реального государственно-правового принуждения. Первое осуществляется за счет устрашительно-предупреждающего воздействия на субъектов правовых отношений. Второй вид принуждения направлен на

⁹⁰ См.: Н.В. Витрука "Общая теория юридической ответственности" включена в информационный банк согласно публикации - НОРМА, 2009 (2-е издание, исправленное и дополненное). С. 36.

⁹¹ См.: Витрук Н.В. Указ. соч. С. 42; Самощенко И.С., Фарушкин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 108.

наказание (кару, возмездие) и восстановление нарушенной ситуации и компенсацию, моральную либо материальную.

Что касается именно конституционно-правовой ответственности, то ее сущность состоит в том, что этот правовой институт обеспечивает конституционный порядок правовыми методами: обязыванием субъектов соответствующих отношений соблюдать принципы верховенства и высшей юридической силы конституции с помощью государственно-правового принуждения в случаях совершения конституционно-правовых проступков (неконституционное поведение). Позитивная конституционно-правовая ответственность стимулирует конституционное поведение, а негативная - помимо этого, пресекает и карает нарушителя, способствует восстановлению конституционного правопорядка.

Функции и цели конституционной ответственности не отличны от общих, характерных для юридической ответственности вообще. Хотя здесь следует заметить, что компенсаторная функция в данном виде ответственности реализуется только с помощью института компенсации причиненного государством и его органами ущерба (ст. 52 Конституции РФ), и то в порядке гражданского судопроизводства. Другие конституционно-правовые источники никаких компенсаторных мер на сегодняшний день не предусматривают.

К задачам института конституционно-правовой ответственности можно отнести: а) выявление и законодательное закрепление форм неправомерного поведения в конституционной сфере; б) законодательное закрепление перечня (видов) санкций за то или иное неправомерное поведение; в) учреждение и создание инстанций и процедур применения соответствующих мер ответственности; г) реализацию принципов юридической ответственности, характерных для правовой государственности.

Принципы юридической ответственности раскрывают сущностные внутренние связи, на которых строится и развивается данный институт, и позволяют ему сохранять свою качественную определенность. Причем в литературе указывается как на общие, так и на специальные принципы, реализуемые каждым видом юридической ответственности. Кроме общих конституционных принципов, на которые мы указывали выше, в рамках данного института реализуются согласно позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной в Постановлении от 27 января 1993 г.⁹², общеправовые принципы справедливости, юридического равенства, гарантированности прав и свобод человека и гражданина, возмещения государством всякого ущерба, причиненного личности незаконными действиями государственных органов и должностных лиц. Специальные принципы юридической ответственности также выделены и обоснованы правовой теорией. Среди них конституционная законность, определенность и обоснованность основания ответственности, неотвратимость ее наступления, равные основания юридической ответственности, персонификация и индивидуализация, недопустимость двойного наказания за одно и то же нарушение, оптимальность процессуально-процедурной формы, эффективность реализации.⁹³

⁹² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1993. N 14. Ст. 508.

⁹³ Подробнее см.: Витрук Н.В. Указ. соч. С. 183 и след.

Исходя из теоретических посылок, разработанных общей теорией юридической ответственности, под конституционной ответственностью мы можем понимать правовой механизм, реализующий названные выше функции и задачи в определенных целях на основе указанных принципов. Тем не менее многочисленные современные исследования этого института не учитывают данного обстоятельства и рассматривают в рамках конституционно-правовой ответственности меры, которые этим критериям не соответствуют.

Так, описанные в Конституции РФ возможности роспуска Государственной Думы Федерального Собрания РФ, как и отставки Правительства РФ, воспринимаемые иногда как "конституционная ответственность политического характера", по нашему мнению, отражают меры организационно-властного характера, направленные главным образом на разрешение тех или иных политических ситуаций, а не на охрану правопорядка, правомерное поведение властных субъектов. К данной категории мер следует отнести и прекращение полномочий главы исполнительной власти (высших должностных лиц) субъекта Российской Федерации Президентом РФ в результате утраты доверия. В названных конституционных механизмах отсутствуют и важнейшие атрибуты юридической ответственности - четкое законодательное описание оснований применения соответствующих мер (не реализуется принцип определенности оснований применения), обязательность неправомерного поведения в качестве таких оснований. Эти меры применяются не в целях обеспечения конституционной законности, а чаще всего для разрешения конкретной политической (кризисной, спорной) ситуации. Более того, при этом не реализуются функция справедливого возмездия, восстановительная функция. Зачастую нет оснований для реализации и карательной функции. Отрицательные последствия в таких случаях - это не способ наказать удаляемого из власти субъекта, а способ оздоровить политическую обстановку с помощью неприятных для тех или иных политических игроков мер.

Не реализуется при этом и принцип неотвратимости применения (наступления последствий) ответственности. Во всех подобных случаях применение мер основано на дискреционных полномочиях соответствующих инстанций, а не их обязанностях в целях обеспечения законности применять такие меры. Следует отметить, что в научной литературе организационно-властные меры (недобровольная отставка) зачастую относились к политическому виду конституционной ответственности⁹⁴ и, по существу, смешивались с ретроспективной юридической. Такой подход вызывал справедливую критику.

Вряд ли конструктивно и предложение А.А. Кондрашева преодолеть возникшее противоречие, произведя "передислокацию" в традиционной терминологии. Автор предлагает назвать позитивной конституционной ответственностью правовую связь между властвующими и подвластными субъектами в системе разделения властей, сводимую к организационно-властным мерам принудительного характера, реализуемую в форме

⁹⁴ См.: Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. С. 20; Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д. Конституционное право России. М., С. 124.

дискреционного права властвующего субъекта применять принудительные средства воздействия, ориентируясь прежде всего на собственное субъективное усмотрение⁹⁵.

Следует согласиться с автором в том, что дискреционные полномочия властвующих субъектов в системе разделения властей, применяемые как принудительные меры, необходимы и требуют анализа и более полного научного обоснования. Однако какое отношение они имеют к юридической ответственности, даже если ее назвать позитивной, если не обладают даже минимумом ее признаков, остается неясным. Ведь последствия таких мер отнюдь не позитивны, а скорее негативны для претерпевающих. Иногда же они принудительны, но не носят негативного характера. К тому же эти решения нередко принимаются по личным мотивам.

Введение такой терминологии еще более усложнило бы и без того нечеткий и многозначный категориальный аппарат, используемый для описания данной проблемы.

Не менее важным остается вопрос о границах института конституционно-правовой ответственности в избирательных отношениях. Здесь он еще более запутан. Известно, что избирательные права граждан защищаются уголовно-правовыми, административно-правовыми и собственно конституционно-правовыми средствами. Не все эти средства есть ответственность. Если подвергнуть анализу конституционно-правовые институты защиты избирательно-правовых норм, то среди них кроме мер юридической ответственности обнаруживаются меры предупреждения, пресечения, процессуального обеспечения, защитные и восстановительные меры. Однако зачастую в учебной литературе и в ходе научного анализа эти меры смешиваются.

Так, предусмотренное п. 5.1 ст. 20 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" предупреждение избирательной комиссии в адрес кандидата, избирательного объединения, инициативной группы в случае нарушения ими избирательного закона - явно превентивная мера. Вряд ли имеются достаточные основания рассматривать ее как конституционную ответственность. Во-первых, Закон об основных гарантиях не конкретизирует основания применения этой меры (принцип определенности не реализуется), во-вторых, в этих правоотношениях практически отсутствует принуждение, а последствия носят скорее моральный характер, нежели карательный и тем более восстановительно-штрафной.

Нет оснований рассматривать в качестве санкций конституционно-правовой ответственности и такие меры, как признание бюллетеней (в переносной урне) недействительными. В данном случае отсутствует претерпевающий негативные последствия субъект ответственности, ее основание, а функция данного процессуального института скорее предупредительно-пресекательная, а не карательно-восстановительная.

Такие материально-принудительные меры, как невозврат избирательного залога, обязанность вернуть полученные от избирательной комиссии

⁹⁵ См.: Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. С. 36 - 46.

бюджетные средства, также нельзя рассматривать как меры так называемой избирательной ответственности. Данные отношения не предполагают правонарушающего виновного поведения субъекта, претерпевающего материальный урон как основания применения таких мер. К тому же таковые явно не преследуют целей обеспечения конституционного правопорядка, защиты конституционных норм. Они скорее предупреждают тех социальных субъектов, которые заведомо не имеют поддержки у избирателей и реальных шансов победить на выборах, но используют избирательную кампанию для собственного пиара, о том, что такой пиар за счет использования демократических процедур следует оплачивать.

Избирательное законодательство (п. 24 ст. 38 Закона об основных гарантиях) фиксирует и такие нежелательные для участников кампании возможности, как решения об отказе (например, в заверении списков, регистрации кандидатов). Отказ в положительном решении того или иного вопроса субъектами публичной власти, как правило, является организационно-властной мерой, направленной на обеспечение правового порядка, защиту прав других граждан, безопасности и суверенитета государства (например, отказ в приеме в гражданство, предоставлении статуса беженца). Иногда необходимость отказа закон связывает с противоправным и виновным поведением субъекта, обращающегося за реализацией своего права. В этих случаях применение данного полномочия имеет все необходимые элементы сходства с юридической ответственностью. В иных случаях такие решения служат лишь правообеспечительной властной мерой⁹⁶.

Представляет интерес и анализ таких властно-принудительных решений, как отмена решения избирательной комиссии об итогах голосования, признание итогов голосования недействительными и отмена судом решения о результатах выборов.

Отмена решения нижестоящей комиссии об итогах голосования и результатах выборов (п. 3 ст. 77 Закона об основных гарантиях) может иметь последствием решение о повторном подсчете голосов с целью достоверно определить результаты волеизъявления граждан (восстановительно-обеспечительная функция). В данной ситуации вряд ли имеет место применение конституционно-правовой ответственности, поскольку весьма нечетко выявляются и субъект ответственности, и негативные для него последствия. Сложно также найти прямую связь между субъектом, претерпевающим негативные последствия, его неправомерным поведением и виной. Задача данной правовой конструкции не наказать виновного в нарушении норм избирательного закона, а выявить действительную волю избирателей, несмотря на имевшие место нарушения в ходе голосования или установления его итогов.

Решение соответствующей избирательной комиссии о признании результатов выборов недействительными (п. 1 ст. 77 Закона об основных гарантиях) также безосновательно рассматривать как меру юридической ответственности. Во-первых, практически невозможно установить субъекта,

⁹⁶ См.: Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе. Иркутск, 2003. С. 23; Босова Е.И. Конституционно-правовая ответственность кандидатов избирательных объединений за нарушение законодательства о выборах // Вестник ВЭГУ. Юриспруденция. Уфа. 2006. N 27/28. С. 47.

претерпевающего негативные последствия такого решения. Тем более сами последствия определенной, а иногда и значительной частью избирательного корпуса могут восприниматься позитивно, особенно в условиях, когда возможности протестного голосования сведены законодателем к нулю. Кроме того, такие последствия могут специально провоцироваться правонарушающим поведением. Во-вторых, в данном механизме не проводится связи между нарушителями избирательного законодательства (их может быть много) и субъектами так называемых отрицательных последствий. Они вообще могут не совпадать. Кроме того, непосредственным основанием такого решения является не правонарушающее поведение, а невозможность выявления решения (определить мнение избирателей). Следовательно, цель такого института - обеспечить соответствие принятого на выборах решения воле избирателей, а не наказание, устрашение либо восстановление нарушенного порядка.

Отмена судом решения избирательной комиссии о результатах выборов также выполняет главным образом правообеспечительную роль и не вполне вписывается в теоретические контуры юридической, а значит, и конституционно-правовой ответственности. Главная функция такого института - не наказание (дезаурирование победы) либо предупреждение конкретного субъекта избирательных отношений, а обеспечение соответствия воли избирателей принятому на референдуме или на выборах решению. Ведь сами по себе нарушения избирательного закона приводят к такому отрицательному последствию не в любом случае (неотвратимость ответственности), а только тогда, когда характер и объем правонарушающего поведения влияет на возможность выявления воли избирателей. Цель данной принудительной меры - прежде всего политическая: принятие демократического решения; профилактика правонарушающего поведения выступает как дополнительная функция.

Согласно п. 11 ст. 20 Закона об основных гарантиях решение избирательной комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. Широко распространено мнение о том, что такое решение есть мера конституционно-правовой ответственности⁹⁷. Тем не менее такая позиция, по нашему мнению, не безупречна⁹⁸, а сам вопрос выходит за рамки института избирательного или даже конституционного права.

Отмену правовых актов, как и лишение их юридической силы, стали причислять к институту юридической ответственности относительно недавно. Этот тезис в отечественной литературе стал набирать популярность в период формирования и теоретического обоснования института конституционной ответственности. При этом отмена актов уполномоченным органом - явление не новое и в том или ином виде существует с незапамятных времен. Во все времена оно практиковалось в сфере исполнительной и судебной власти. В эпоху развития конституционализма выделяются специальные независимые

⁹⁷ Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 240; Конституционное право Российской Федерации / Под ред. Н.В. Витрука. М., 2010. С. 135.

⁹⁸ Алебастрова И.А. Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. С. 88.

структуры, осуществляющие нормоконтроль. Если рассматривать эту функцию государства в самом широком смысле - как контроль за правоприменением и нормоконтроль, то речь идет о контроле со стороны одних государственных органов за законностью решений (как нормативных, так и индивидуальных) других государственных органов. Это весьма необходимая функция государства. Но обеспечивается ли она с помощью института юридической ответственности? На наш взгляд, вряд ли. Данные правовые институты имеют разные задачи, цели, структуру и механизм. Контроль за законностью, в том числе и конституционностью, правовых актов имеет целью выявлять и удалять из правовой системы страны решения публичных структур, не соответствующие действующему праву. Его главная задача - расчистка правового поля. Цель конституционно-правовой ответственности - стимулирование правомерного поведения с помощью возмездия за неправомерное. Субъект, к которому применяется конституционная ответственность, виновно нарушил правовую норму и за это претерпевает негативные последствия.

В случае же отмены правового акта факт виновного противоправного поведения какого-либо субъекта вообще не выявляется, устанавливается лишь факт несоответствия конкретного правового акта конституции, конкретному закону или иному нормативно-правовому акту либо правовому принципу. Кроме того, отмену правового акта вообще некорректно идентифицировать с государственно-правовым принуждением кого-либо к чему-либо и тем более претерпеванием виновного или иного лица негативных последствий. Напротив, такая мера должна влечь лишь позитивные последствия для всей правовой системы и всех добросовестных субъектов правовых отношений - удаление из правовой системы неправовых документов.

В соответствии со сказанным мнение о том, что отмена решения избирательной комиссии, прекращение действия нормативного акта являются мерами конституционно-правовой ответственности, не выдерживает критики. Вряд ли Государственная Дума или Совет Федерации претерпевают какие-либо негативные последствия организационно-правового, материального либо морального характера вследствие признания неконституционным принятого ими закона. Доводы оппонентов на этот счет выглядят идеалистически надуманными. К тому же, если признать конституционной ответственностью решение вышестоящей избирательной комиссии об отмене неправомерного решения нижестоящей, то нет никаких препятствий признать и решение судебной кассационной инстанции об отмене решения нижестоящего суда мерой юридической (видимо, тоже конституционной) ответственности, применяемой к судебному органу.

На наш взгляд, вряд ли конструктивно для развития демократического современного государства смешивать институт конституционно-правовой ответственности с государственным контролем за законностью (правомерностью) правовых актов, принимаемых органами публичной власти⁹⁹. А вот установить между этими институтами необходимые четкие правовые

⁹⁹ См.: Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций. Ч. 1. М., 2002. С. 291.

связи просто необходимо. Данная задача уже реализуется, например, за счет механизмов, предусмотренных законодательством об организации власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Правовые возможности привлечения к конституционной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица такого субъекта, органа местного самоуправления за непринятие мер по отмене принятого им незаконного акта и минимизации последствий его действия - наглядные примеры таких механизмов. Эта тенденция может быть развита с учетом зарубежного опыта и тех многочисленных предложений, которые уже сформулированы в нашей науке¹⁰⁰.

Виды конституционной ответственности выделяются как по характеру субъектов конституционно-правовых отношений (ответственность государственных органов и должностных лиц, ответственность физических лиц, общественных ассоциаций, субъектов федерации), так и по подвиду общественных отношений, регулируемых конституционным правом (избирательно-правовая, федеративная, муниципально-правовая ответственность и др.). Для обозначения круга мер принуждения, применяемых федеральными структурами в отношении структур региональных, с некоторых пор применяется термин "федеративная ответственность", хотя совершенно очевидна его условность. Не вдаваясь в своеобразие связанных с ним терминологических споров, отметим лишь, что федеративные отношения, безусловно, требуют серьезной правовой защиты. В системе мер, предусмотренных для решения этой задачи, важное место занимают и меры конституционно-правовой ответственности¹⁰¹.

Законотворческая деятельность российского парламента в последнее десятилетие дает богатую почву для анализа расширяющегося круга мер государственно-правового принуждения в сфере федеративных отношений, и в том числе мер конституционно-правовой ответственности. Однако и здесь еще в большей степени наблюдается смешение последней с иными правовыми институтами. Во-первых, к собственно федеративным отношениям относится взаимодействие между федеральными и региональными структурами власти в рамках или по поводу разграничения властных полномочий в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Поэтому такие меры, как досрочное прекращение полномочий законодательного органа субъекта Федерации, в случае, когда таковой в течение определенного законом срока не проводит заседания, вряд ли напрямую затрагивает федеративные отношения. То же можно отметить и по поводу выражения недоверия законодательного органа высшему должностному лицу за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. Тем более не касается федеративных отношений отмена нормативного правового акта, принятого органом власти субъекта Федерации, уставным или конституционным судом этого субъекта.

Следует также отметить, что применение мер конституционно-правовой ответственности к федеральным органам власти (Президент Российской

¹⁰⁰ См.: Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

¹⁰¹ См., например: Барциц И.Н. Федеративная ответственность. Конституционно-правовые аспекты. М., 1999.

Федерации), а также к субъектам избирательных отношений (избирательные комиссии) не имеет каких-либо родовых отличий от конституционной ответственности, применяемой в отношении органов власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации. Тем более правонарушения, являющиеся основанием применения ответственности в обоих случаях однотипны (нарушение законодательства вообще, а не законодательства в сфере федеративных отношений). То же самое можно сказать о процедуре и негативных последствиях применения принудительных мер. Поэтому расформирование избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, досрочное прекращение полномочий органов власти либо должностных лиц субъектов Российской Федерации нет оснований рассматривать в рамках особого вида конституционно-правовой ответственности, применяемой в рамках федеративных отношений.

Видовые же отличия в рамках института федерализма имеют отношения между федерацией в целом и государственными образованиями, ее составляющими, так как они подчинены особым принципам (равноправие субъектов федерации, разные критерии их выделения, единый государственный суверенитет, разграничение предметов ведения и полномочий и др.), целям и задачам (сохранение единого суверенного пространства при согласовании и учете общих и региональных интересов). Следовательно, видовая конституционно-правовая ответственность в рамках института федерализма - это ответственность в рамках отношений типа: "федерация - субъект федерации" либо "субъект федерации - субъект федерации", если последние предусмотрены конституцией страны или федеративным договором. Данный институт должен существовать в любой федерации, основанной на правовых началах. Его содержание и положение субъектов в определенной степени зависят от характера федерации: конституционная либо договорная.

В договорной федерации более востребованы (вероятны) механизмы применения мер конституционной ответственности к федерации (федеральным властям) за нарушение договорных норм по инициативе субъектов федерации. Однако на практике более востребованными оказываются механизмы ответственности субъектов федерации за нарушение принципов федерализма и соответствующих им норм. Общая мировая тенденция - значительное превалирование мер федерального вмешательства и взаимности. В российской правовой системе ни Федеративный договор 1992 г., ни действующая федеральная Конституция механизмов ответственности субъектов федеративных отношений за нарушение норм этого государственного института не зафиксировали. В значительной мере поэтому в период противостояния федеральных властей и властей Чеченской Республики обеими сторонами были использованы методы и формы, выходящие за рамки конституционных норм.

Отечественная конституционно-правовая наука склонна к мерам федеративной конституционно-правовой ответственности относить введение режима чрезвычайного положения и режима контртеррористической операции на территории субъекта федерации. Тем не менее анализ законодательства, регулирующего оба правовых режима, а именно Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. "О чрезвычайном положении" и

Федерального закона от 6 марта 2006 г. "О противодействии терроризму", вряд ли дает серьезные основания для такого вывода.

Указанные правовые режимы имеют иную социальную сущность, целевую направленность и уж никак не должны выполнять карательную функцию, тем более в отношении ни в чем не виновной части населения. Особые правовые режимы, к которым относятся названные, есть не что иное, как комплекс мер, в том числе принудительных, системно применяемых, для прекращения действия факторов социальной опасности, ликвидации этих факторов и последствий их действия. При этом применение мер юридической ответственности (а не пресечения, процессуального обеспечения, что как раз и осуществляется в рамках такого режима), восстановительные мероприятия зачастую осуществляются уже вне пределов особого режима. К тому же конкретные правовые основания введения режима чрезвычайного положения (техногенные и природные факторы и массовые беспорядки) и режима контртеррористической операции (террористические акты) не совпадают с основаниями конституционно-правовой ответственности. В случаях же, когда причиной введения особого режима становится субъективный фактор, важнейшей обязанностью государства (правоохранительных органов) становится привлечение всех лиц, участвовавших в массовых беспорядках и террористической деятельности, к уголовной или административной ответственности. Кто же тогда становится субъектом конституционной ответственности, остается неясным.

В современной российской правовой системе необходимы разработка и введение механизмов конституционной ответственности как субъекта федерации за нарушение принципов федерализма, так и федерации в целом. Такой механизм должен приводиться в действие любой из сторон федеративных отношений, а для принятия решений о применении санкций следует создать специальный орган, выполняющий роль арбитража по федеративным спорам. Этот орган может быть учрежден как самостоятельная структура, а также в качестве подразделения Конституционного Суда РФ со специальным порядком формирования, компетенцией и задачами в рамках функции конституционного контроля.

Вопрос об особенностях конституционной ответственности в сфере местного самоуправления применительно к действующему российскому праву имеет право на существование, поскольку такой вид публичной власти наряду с государственной, а также его социальная природа обозначены в Конституции Российской Федерации. Представляется надуманным лишь выделение муниципально-правовой ответственности как особого вида. Здесь мы согласны с А.А. Кондрашевым в том, что никаких существенных особенностей юридической природы неправомерного поведения, особой процедуры ее реализации, как, впрочем, и конкретных санкций правовых норм, сторонники концепции самостоятельности такого вида ответственности привести пока не способны¹⁰².

¹⁰² См.: Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011. С. 329.

Согласно логике наших рассуждений к мерам конституционно-правовой ответственности не относятся такие формы публично-правового принуждения в сфере местного самоуправления, как: 1) временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы; 2) отмена правового акта, изданного органом местного самоуправления; 3) удаление в отставку главы муниципального образования в случае, если а) он по уважительной причине в течение трех и более месяцев не исполнял обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных действующими нормативными правовыми актами, а также обязанностей по обеспечению осуществления государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; б) неудовлетворительной оценки его деятельности представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета, данной два раза подряд.

Что же касается такого института, как отзыв депутата представительного органа государственной власти или местного самоуправления, то данная мера может рассматриваться как мера конституционно-правовой ответственности в тех ситуациях, когда основанием отзыва является виновное поведение депутата (даже если конституционно-правовой акт называет в качестве такового нарушение норм морали или уголовно-правовой деликт). Если же закон допускает в качестве основания отзыва потерю доверия, недобросовестное выполнение депутатских обязанностей, имеет место политико-правовой механизм удаления из власти неугодных избранников. Такой механизм и на уровне местного самоуправления вряд ли эффективен. Избавиться от неугодного или нерадивого депутата гораздо дешевле, не избрав его на новый срок.

Приведенные рассуждения позволяют прийти к заключению о том, что среди достаточно обширного ряда мер государственно-правового принуждения, закрепленных действующим законодательством, лишь небольшая доля может быть расценена в качестве мер конституционно-правовой ответственности. Гораздо чаще закон использует модель организационно-властных принудительных мер, осуществляемых в рамках дискреционных полномочий. Такие меры дают власти потенциал мобильности, гибкости, оперативной результативности, однако одновременно и мощное средство политической борьбы - тот административно-принудительный ресурс, с помощью которого власть получает возможность принимать решения с максимально-политическим содержанием (например, лишение гражданства в СССР). Эта тенденция требует серьезного анализа и социально-правовой оценки.

Развитие современного общества немыслимо без адекватных и постоянно усложняющихся связей индивида, социальных общностей и государства; такие связи должны быть взаимными, легитимными и конструктивными с точки зрения создания оптимальных условий существования самой социальности. В этой парадигме институт ответственности, прежде всего юридической,

выступает неотъемлемым элементом, и его значение в условиях демократического пространства возрастает.

Устойчивость, упорядоченность, стабильность такого пространства обеспечивается конституцией, ставящей публичную власть на службу человеку с помощью права. Институт конституционной ответственности - важнейший контрольный механизм, обеспечивающий самодостаточность и юридическую завершенность такой модели устройства публичной власти, как конституционный строй. Российская правовая и политическая системы сегодня остро нуждаются в теоретическом обосновании и практическом совершенствовании этого правового института.

2. Конституционные обязанности человека и гражданина в РФ.

Конституционные права, свободы и обязанности прежде всего опосредуют отношения и связи между государством и его гражданами. Возлагая на граждан основные обязанности, государство сохраняет за собой возможность в лице соответствующих органов устанавливать содержание и объем этих обязанностей путем издания конкретизирующих актов, определять условия их исполнения, принимать меры воздействия к тем, кто злостно уклоняется от их несения. Предоставляя гражданам права и свободы и возлагая на них обязанности, государство берет на себя бремя гарантировать эти права и сохраняет за собой возможность в пределах правопорядка прибегнуть к широкому диапазону мер от убеждения до принуждения с тем, чтобы установленные обязанности были исполнены.

В отличие от прав (свобод) основные обязанности имеют широкомасштабное содержание. В Конституции они проявляются прежде всего в форме правового требования исполнять установленные законом вид и меру поведения либо воздерживаться от этого. Вследствие широкой формы обобщения обязанность нередко опирается не только на правовые нормы, но и нормы морали.

Российская Конституция устанавливает прямое действие своих предписаний (ч. 1 ст. 15). Права и свободы человека и гражданина, согласно ст. 18, являются непосредственно действующими. Если закрепленные Конституцией права и свободы в отдельных случаях могут применяться непосредственно, то записанные в ней обязанности по общему правилу лишены такой возможности. В Например, ст. 57 предписывает каждому обязанность платить установленные законом налоги и сборы. Как видно из содержания указанной статьи, тут провозглашается общий принцип - «платить установленные законом налоги и сборы». Однако для осуществления этого принципа недостаточно выполнения лишь этого правила. Для претворения в жизнь этого требования необходим специальный закон или даже несколько, которые определяли бы субъектов налогообложения, размер и виды налога и прочее. Поэтому прямое действие норм, закрепляющих конституционные обязанности, без подкрепления их специальным законодательством крайне затруднительно или вообще невозможно.

Конституционная «основная» обязанность - это установленная государством в интересах всех членов общества и закрепленная в его

Конституции необходимость, предписывающая каждому гражданину определенные вид и меру поведения и ответственность за ненадлежащее его исполнение.

Ведущая роль установления правового статуса человека и гражданина принадлежит конституционному праву. Особый характер основ правового статуса человека и гражданина состоит в том, что они включают в себя наиболее значимые права, свободы и обязанности, имеющие особую ценность как для человека, так и для государства.

Содержание основ правового статуса человека и гражданина как конституционно-правового института образуют следующие элементы:

Конституционная правоспособность - означает способность лица иметь конституционные права и нести обязанности. Правоспособность человека возникает в момент его рождения и прекращается смертью.

Конституционная дееспособность - способность лица своими действиями приобретать и осуществлять конституционные права, создавать для себя конституционные обязанности и исполнять их. Дееспособность в полном объеме возникает с наступлением совершеннолетия, то есть по достижении восемнадцатилетнего возраста (ст. 60 Конституции РФ).

Исходя из данных понятий основ правового статуса человека и гражданина необходимо отметить, что правам и свободам человека и гражданина в Конституции РФ, комментариях и специальной литературе уделяется большое внимание, однако этого нельзя сказать об основных обязанностях. В Конституции содержатся лишь пять статей, посвященных обязанностям.

Конституционные обязанности личности - лишь небольшая часть всех тех обязанностей, которые закон возлагает на нее. Они отличаются от прочих обязанностей граждан рядом особенностей, и все же можно говорить о едином понятии юридической обязанности независимо от того, в каком нормативном акте она записана.

Основные конституционные обязанности человека и гражданина имеют всеобщий характер, не зависят от конкретного правового статуса лица и закрепляются на высшем конституционном уровне. При этом одни конституционные обязанности возлагаются на каждого человека, другие - только на граждан РФ. В конституционных обязанностях выражается ответственность личности перед обществом, человека перед государством. Осуществление конституционных обязанностей обеспечивает нормальное функционирование государства и жизнедеятельность общества. Несоблюдение конституционных обязанностей влечёт юридическую ответственность, установленную законом.

1. Обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы

Согласно статье 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Обязанность соблюдать Конституцию РФ и действующие на её территории законы (федеральные законы и законы субъектов РФ) универсальна и распространяется на всех субъектов правоотношений (в том числе на иностранцев и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ). Несоблюдение Конституции РФ и законов, как правило, влечёт юридическую ответственность, установленную законами.

2. Уважение прав и свобод других лиц

Часть 3 ст. 17 Конституции устанавливает, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Уважение к чужим правам требует развитого правосознания и сдерживающих нравственных начал в человеке, особенно когда права другого лица оказываются препятствием к осуществлению собственных желаний, даже законных.

3. Обязанность платить законно установленные налоги и сборы

Согласно статье 57 Конституции РФ каждый обязан платить установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

4. Обязанность сохранять природу и окружающую среду

Статья 58 Конституции РФ устанавливает обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Обязанность граждан сохранять природу и окружающую среду связано с конституционным правом на благоприятную окружающую среду.

5. Обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия

В соответствии со статьёй 44 Конституции РФ каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Данная конституционная обязанность связана с конституционным правом на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

6. Получение основного общего образования

Конституция возлагает на каждого гражданина обязанность получить основное общее образование, а на родителей или лиц, их заменяющих, - обязанность обеспечить получение детьми этого образования (ч. 4 ст. 43). Установление обязанности родителей носит более конкретный характер, но нарушение обязанности, к сожалению, не влечет какой-либо ответственности.

7. Защита Отечества

В соответствии со статьёй 59 Конституции РФ защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина РФ. Гражданин РФ несёт военную службу в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе».

8. Иные конституционные обязанности связаны с конкретным правовым статусом лица

Некоторые конституционные нормы устанавливают обязанности специальных субъектов права (например, обязанность должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечить возможность граждан возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающих их права и свободы). Некоторые конституционные нормы устанавливают обязанности-запреты (например, запрет пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства).

9. Ограничения прав и свобод в условиях режима чрезвычайного положения

Чрезвычайное положение означает особый правовой режим деятельности органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, допускающий предусмотренные федеральным конституционным

законом отдельные ограничения прав и свобод граждан для обеспечения их безопасности и защиты конституционного строя государства.

Согласно ч. 2 ст. 56 Конституции РФ чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

Вместе с тем ч. 3 ст. 56 Конституции РФ указывает на перечень прав и свобод человека, которые не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах. Это право на жизнь, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, право на защиту своей чести и доброго имени, достоинство личности, свобода совести, свобода предпринимательской деятельности, право на жилище, а также права человека, связанные с осуществлением судебной защиты.

Заключение.

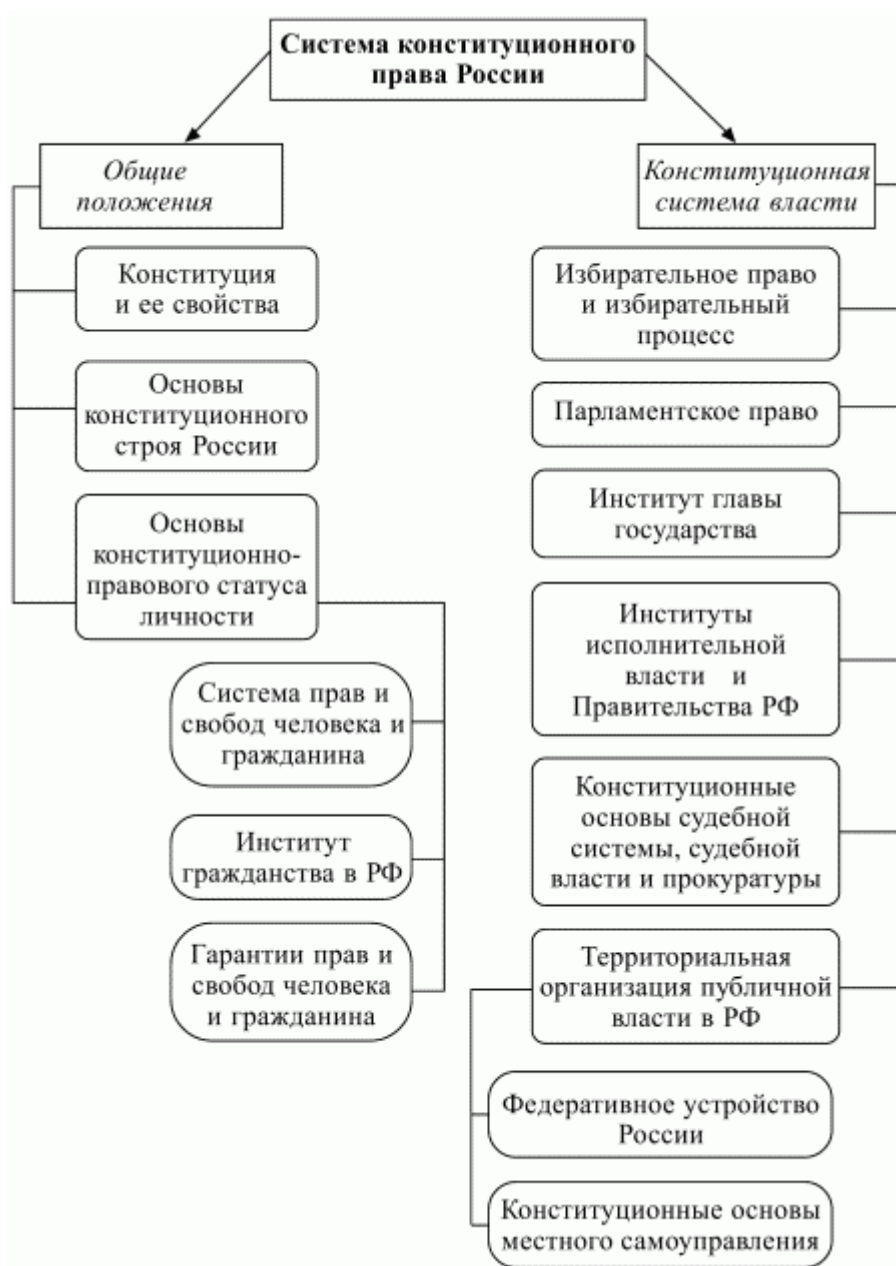
Обязанности - это мера общественного необходимого поведения человека, призванная вместе с правами и свободами обеспечивать баланс, устойчивость и динамизм правового регулирования. В Конституции закреплено, что все граждане Российской Федерации, находящиеся ее территории обладают всеми правами и свободами и несут равные обязанности, предусмотренные Конституцией.

К обязанностям гражданина РФ относятся: закрепленная в конституции государства необходимость определенного поведения гражданина, то же, что и конституционная обязанность. От других обязанностей основная обязанность отличается именно тем, что она относится к числу важнейших, закрепляется в конституции и может предопределять многие иные обязанности граждан.

В Конституции РФ к числу основных обязанностей отнесены:

- обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы (ст. 15);
 - обязанность родителей заботиться о детях, их воспитании и обязанность трудоспособных детей заботиться о нетрудоспособных родителях (ст. 38);
 - обязанность получения основного общего образования (ст. 43);
 - обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ст. 44).
 - обязанность платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57);
 - обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58);
 - обязанность защищать Отечество и нести военную либо альтернативную гражданскую службу (ст. 59);
- и переходных положений Конституции РФ).

СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РФ



ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РФ



ПРИНЦИПЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА





. Процедура формирования Правительства РФ.





Перечень вопросов для подготовки обучаемых к экзамену по курсу «Конституционное право»:

1. История развития конституционализма в Российской Федерации.
2. Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации.

3. Конституционно-правовые нормы конституционного права Российской Федерации.
4. Институты конституционного права Российской Федерации.
5. Конституционно-правовые отношения и их субъекты.
6. Источники конституционного права Российской Федерации.
7. Система конституционного права Российской Федерации.
8. Место конституционного права в системе права Российской Федерации. Тенденции становления и развития конституционного права Российской Федерации на современном этапе.
9. Конституционно-правовая ответственность и ее краткая характеристика.
10. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности.
11. Санкции как форма выражения конституционно-правовой ответственности.
12. Субъекты конституционно-правовой ответственности.
13. Основания конституционно-правовой ответственности.
14. Предмет, система и источники науки конституционного права Российской Федерации.
15. Развитие науки конституционного права России на современном этапе.
16. Система учебного курса конституционного права Российской Федерации.
17. Понятие и юридические свойства конституции Российской Федерации.
18. Сущность конституции Российской Федерации.
19. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятия конституционных поправок.
20. Толкование Конституции Российской Федерации.
21. Структура Конституции Российской Федерации 1993 г.
22. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации.
23. Характеристика конституционных актов России начала 20-го века.
24. Конституция РСФСР 1918 г.: особенности ее содержания, источники, идеология и программные положения.
25. Специфические черты Конституции 1918 г
26. Причины принятия Конституции РСФСР 1925 г., характеристика ее содержания.

27. Причины принятия Конституции РСФСР 1937 г., ее особенности и характеристика содержания.
28. Конституция РСФСР 1978 г.: причины принятия, структура, характеристика ее содержания и последующие изменения и дополнения.
29. Конституция Российской Федерации 1993 г.: причины принятия, структура.
30. Характеристика содержания Конституции Российской Федерации 1993 г., ее особенности и отличия от предыдущих Конституций России.
31. Понятие конституционного строя.
32. Закрепление конституционного строя в Конституции Российской Федерации.
33. Политические основы конституционного строя Российской Федерации.
34. Демократическое государство.
35. Человек, его права и свободы как высшая ценность Российской Федерации.
36. Правовое государство: понятие, цели, значение для народа Российской Федерации.
37. Федеративное государство: понятие, структура, содержание Российского федерализма.
38. Суверенное государство: понятие, цели, значение для народа Российской Федерации.
39. Республиканская форма правления в Российской Федерации.
40. Экономическая и социальная основы конституционного строя Российской Федерации.
41. Экономическая основа конституционного строя Российской Федерации.
42. Социальное государство: понятие, цели, назначение.
43. Духовные основы конституционного строя Российской Федерации.
44. Идеологическое многообразие: понятие, цели, значение для народа Российской Федерации.
45. Светское государство: понятие и сущность.
46. Конституционно-правовой статус личности в Российской Федерации.
47. Понятие основ правового статуса личности.
48. Понятие гражданства Российской Федерации, его конституционно-правовая основа.

49. Развитие законодательства о гражданстве Российской Федерации.
50. Принципы гражданства Российской Федерации.
51. Основания и порядок приобретения гражданства Российской Федерации.
52. Прекращение гражданства Российской Федерации.
53. Порядок изменения гражданства детей.
54. Порядок решения дел о гражданстве Российской Федерации.
55. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации.
56. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.
57. Правовая основа концепции прав человека в Российской Федерации.
58. Роль и место Декларации прав и свобод человека от 22 ноября 1991 г.
59. Роль и место второго раздела Конституции Российской Федерации «Государство и личность».
60. В чем выражается отказ от классового подхода при закреплении правового статуса личности в Конституции Российской Федерации 1993 г.
61. В чем заключается сущность понятия «права человека» и «права гражданина».
62. Принципы правового статуса личности.
63. Значение признания человека, его прав и свобод высшей ценностью государства для народа Российской Федерации.
64. Каков смысл заложен в не отчуждаемость и принадлежность каждому от рождения человеку основных прав и свобод?
65. В чем заключается приоритет норм международного права в области прав человека.
66. Какая сущность заключается в праве каждого, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека?
67. Допустимость ограничений прав и свобод человека и гражданина законом в условиях чрезвычайного или военного положения.
68. Конституционно-правовая защита норм о правах и свободах человека и гражданина в Российской Федерации.

69. Принцип равных обязанностей граждан Российской Федерации.
70. Понятие принципов правового статуса человека и гражданина.
71. В чем состоит универсальность и роль, место принципов в распространении на все без исключения права, свободы и обязанности человека и гражданина, независимо от того, какой отраслью права они зафиксированы?
72. В чем заключается принцип равенства граждан в правах, свободах и обязанностях?
73. Гарантированность прав, свобод человека и гражданина: в социально-экономической, политической и культурной сферах в Российской Федерации.
74. Роль презумпции неотъемлемости прав, свобод человека и гражданина, недопустимости ограничения прав и свобод
75. В чем заключается необходимость правомерного использования своих прав и свобод каждым человеком?
76. Конституционные обязанности человека и гражданина в Российской Федерации.
77. Понятие уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, как институт народного защитника (омбудсмена).
78. Порядок назначения и освобождения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, его компетенция, организационные формы и условия его деятельности, правовая основа.
79. Роль института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.
80. Характерные черты правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.
81. Основания, которые влекут или могут повлечь досрочное освобождение от должности Уполномоченного Государственной Думой.
82. Основное содержание компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.
83. Формы реагирования Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на полученные жалобы.
84. Права Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

85. Взаимодействие Уполномоченного с неправительственными правозащитными организациями, функционирующими в России.
86. Практика назначения уполномоченными по правам человека в Российской Федерации на общественных началах.
87. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина в Российской Федерации.
88. Конституционно-правовой статус человека в Российской Федерации.
89. Понятие и классификация конституционных прав и свобод.
90. Личные права и свободы.
91. Политические права и свободы.
92. Социально-экономические права и свободы.
93. Основные обязанности.
94. Становление и развитие Российской Федерации.
95. Конституционно-правовой статус Российской Федерации.
96. Административно-территориальное устройство Российской Федерации.
97. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации.
98. Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации.
99. Конституционно-правовой статус краев, областей, городов федерального значения.
100. Конституционно-правовой статус автономной области, автономного округа.
101. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации.
102. Конституционная система государственных органов власти Российской Федерации.
103. Понятие государственного органа Российской Федерации.
104. Система государственных органов Российской Федерации.
105. Избирательная система Российской Федерации.
106. Понятие избирательной системы и избирательного права.
107. Принципы проведения выборов в Российской Федерации.
108. Регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков.

109. Избирательные комиссии.
110. Выдвижение, регистрация и статус кандидатов.
111. Предвыборная агитация.
112. Порядок голосования, подсчета голосов избирателей, установление результатов выборов и их опубликование.
113. Финансирование выборов.
114. Ответственность за нарушение избирательных прав граждан.
115. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации.
116. Становление института Президента в Российской Федерации.
117. Порядок выборов Президента Российской Федерации и его
118. вступления в должность.
119. Правовой статус Президента Российской Федерации.
120. Полномочия Президента Российской Федерации.
121. Правовые акты Президента.
122. Основания досрочного прекращения полномочий Президента.
123. Конституционно-правовой статус Федерального Собрания Российской Федерации.
124. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации.
125. Конституционно-правовой статус Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
126. Конституционно-правовой статус Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
127. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания.
128. Парламентские слушания.
129. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации
130. Федерального Собрания.
131. Право законодательной инициативы.
132. Акты Федерального Собрания и его палат. Законодательный процесс.
133. Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации.
134. Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти.

135. Состав и порядок формирования Правительства Российской Федерации.
136. Полномочия Правительства Российской Федерации.
137. Организация деятельности Правительства Российской Федерации.
138. Акты Правительства Российской Федерации.
139. Организация законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
140. Принципы деятельности, система и ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
141. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.
142. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.
143. Обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
144. Конституционные основы судебной системы и прокуратуры Российской Федерации.
145. Конституционные принципы правосудия и прокуратуры России.
146. Конституционный Суд Российской Федерации.
147. Понятие местного самоуправления.
148. Система местного самоуправления.
149. Полномочия местного самоуправления.
150. Конституционные гарантии местного самоуправления.

РАЗДЕЛ 2. Теория современного конституционализма.

Тема 2.1. Историко-правовой анализ современного конституционализма.

2.1.1. Конституционализм как система политико-правовых отношений

Конституционализм как политико-правовой режим

Конституционализм — своеобразный режим организации жизни общества и государства — можно рассматривать как систему общественных связей и институтов, а также как теорию и практику их воплощения. Конституционализм — это историческое, социальное, политико-правовое явление, вызывающее к жизни целый комплекс последствий, среди которых наиболее значимыми представляются:

- оптимальная структуризация общественных связей и институтов;
- согласование общественных, государственных, индивидуальных, групповых и прочих интересов.

Во-первых, основой конституционализма является конституция государства. Отрицающие роль конституции как основы конституционализма говорят о том, что ее наличие не останавливает беззаконие. Это верно, но все же в конституциях отражаются немалые права и свободы личности, государство что-то делает для их реализации - например, социальные права. Во-вторых, гармония соотношения конституционализма и конституции государства состоит в том, что идеи, заложенные в конституционализме, постепенно внедряются именно в конституционный текст. Важнейшим требованием конституционализма является то, что его идеи первым этапом воплощаются в конституции, вторым - в том, что мы называем подконституционным законодательством.¹⁰³ Конституционализм гибнет, если его ценности попадают в конституцию, но далее сводятся на нет текущим законодательством.

Таким образом, конституционализм - это не только идеи, но и обязанность власти в их воплощении в нормах Конституции РФ и развивающих ее актах. А далее надо следовать требованиям нормативных предписаний - бережно относиться к самим идеям, не переименовывать их текущим регулированием и практикой.¹⁰⁴

Однако, для того чтобы конституционализм существовал на самом деле, а не был лишь принадлежностью правовой науки, необходим набор конституционных идеологем, прочно укоренившихся в общественном сознании. Эти идеологемы, в свою очередь, являются отпечатками конституционных идей — слагаемых конституционализма. Ряд авторов склоняется ныне к тому утверждению, что число конституционных идеологем в общественном сознании со-временной России очень невелико. Конституционные же идеи — неотъемлемая принадлежность правовой науки и юридической практики. Из этого следует, что для попытки объяснения слабого «впечатывания» конституционных идей в общественное сознание нужно заняться исследованием непосредственно конституционных идей.¹⁰⁵

К идеям конституционализма можно отнести идею прав и свобод человека, идею демократии, идею государственной власти, идею федерализма, идею преемственности, идею верховенства права, идею гражданского мира и согласия. Первые идеи, обозначившие зарождение конституционализма как системы общественных связей и институтов, относятся ко времени первобытной, минимальной структуризации человеческого общества. Усложнение структуры социума неизбежно ведет к осознанию потребности упорядочить отношения между людьми, а для этого необходима власть.¹⁰⁶

Конституция, закрепив синтетическую модель организации социума и правового статуса человека и гражданина как ее части, соединила ценности свободы, включая здоровый индивидуализм, предприимчивость и инициативу, с ценностями ответственности, присущей коллективизму, в том числе взаимные

¹⁰³ Бердяев Н.А. О человеке, его свободе и духовности: Избранные труды. М., 1999.

¹⁰⁴ Авакьян С.А. Демократия протестных отношений и ее конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 1.

¹⁰⁵ 2. Денисов С.А. Конституционные ценности как основа для толкования норм Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 9.

¹⁰⁶ Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы.//Конституционное и муниципальное право, 2013, N 11

обязанности личности и государства, а также сочленов общества как формы и способа выражения социальной необходимости. Именно эта социально-либеральная модель оказалась наиболее востребованной обществом.¹⁰⁷

Один из основных признаков такого государства заключается в том, что государственная власть в нем ограничена. Речь не об объективной ограниченности государства экономическими, социальными или геополитическими факторами, а об установлении Конституцией и действующим законодательством пределов государственной власти, которые последней не могут быть преодолены правовым образом. В действительности речь идет об обязанности всех государственных властей и их должностных лиц соблюдать Конституцию и действовать совместимым с законом образом.¹⁰⁸

При этом ограничение государственного вторжения в сферу индивидуальной автономии личности осуществляется посредством признаваемых за человеком и гражданином неотъемлемых прав и свобод, которые не могут быть нарушены или произвольно ограничены государством. Именно благодаря этим правам - экономическим, социальным и культурным, а также гражданским и политическим - государственная власть не только ограничивается по сферам своего проявления и способам воздействия, но и становится подзаконной. Наличие у индивида гарантированных прав и свобод превращает его в "равноправного партнера" государства, способного предъявлять к последнему правовые притязания, обоснованность которых устанавливает суд, и тем самым способствует утверждению законности в деятельности государства.

Основные принципы правового государства - легитимность публичной власти, взаимная ответственность государства и личности, разделение властей, новый, более высокий уровень законности, единство естественного и позитивного права и связанная с ним тенденция сближения права и морали - оказывают решающее влияние на его организацию и функционирование.¹⁰⁹ Конституционному государству присуща определенная организация власти. Не подавление властью индивида как отдельной личности, так и совокупного человека - народа, а участие их в организации власти в правовом государстве. В основе правового государства лежит народный суверенитет; юридический догмат народной воли, выдвинутый в период борьбы с абсолютизмом и как противовес ему, хотя и претерпел в течение более чем двух столетий серьезные изменения (от "Народ в правовой сфере может все" до "Народ в правовой сфере может не все, ибо пределы его суверенитета ограничены правами и свободами человека и гражданина"), продолжает оставаться краеугольной основой современного государства и права.¹¹⁰

Конституционно-правовое содержание принципа правового государства, однако, не ограничивается установлением правовых пределов государственной власти, соблюдение которых контролируется судом, во имя свободы и

¹⁰⁷ Эбзеев Б.С. Конституция, государство и личность в России: философия российского конституционализма.// Конституционное и муниципальное право, 2013, N 11

¹⁰⁸ Зутиков А.И. Конституционно-правовые основы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... к.ю.н. М., 2007. С. 11, 12.

¹⁰⁹ См.: Еллинек Г. Право современного государства. Т. 1: Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 365.

¹¹⁰ Енгибарян Н.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М.: Норма, 2007. С. 450.

неотъемлемых прав личности. Из Конституции вытекает, что и само государство также создает такие нормы и правила, которые гарантируют политическое единство народа и формируют основы правопорядка. Тем самым развитие политических процессов не ставит под сомнение идентичность государства и его жизнеспособность, по поводу демократии, как раз выражаемой фразой "Народ в правовой сфере может все", способное угрожать самому существованию общества, умиряется гранитными берегами конституционализма. Речь в том числе идет о стабильном функционировании государства путем создания органов, осуществляющих его функции и действующих независимо от периодической смены политических элит, приходящих к власти в результате свободных выборов.

При этом важно иметь в виду, что согласно Конституции в основе правовой государственности лежат не только принципы, закрепленные в отечественной правовой системе, но и принятые в международном сообществе правила. Принцип правового государства выполняет в современных условиях интегративную функцию, обеспечивает взаимодействие сообществ правовых государств на основе получивших общее признание субъектов международно-правовых отношений принципов и норм, служит преодолению характерной для прошлого и во многом искусственной изоляции страны от международного сообщества.¹¹¹

Одной из важнейших проблем современного конституционного права является проблема самоограничения власти. Конституции начиная с времен Древней Греции и по сей день, трактуют отношения между основными органами и учреждениями государства. Если при этом реализуются принципы конституционализма, установившиеся отношения образуют такую систему ограничений, при которой на первом плане стоит обеспечение свободы граждан. Конституция, как отмечал Х. Флинер, - это автобиография властных отношений, материальных и духовных, для любых групп людей, и, как во всякой автобиографии, в ней есть некое величие, никогда не изведенное, и нет грехов, каждому свойственных. В процессе самоограничения власти на первый план выходит соотношение естественного и позитивного права, которое часто определяет позицию сторон конфликта.¹¹²

Фундаментальная проблема конституционного права – теория правореализации конституционализма, законности и правопорядка. Эта проблема отражает фактическое состояние соблюдения, исполнения и применения правовых норм. Конституционализм, согласно энциклопедическому словарю – это правление, ограниченное конституцией, или общественно-политическая система, опирающаяся на конституционные методы правления; 2) конституционная доктрина, в основу которой положена идея конституционализма. В широком смысле слова конституционализм есть

¹¹¹ Шаповалов И.А. Некоторые теоретические аспекты формирования российского правосознания. // Государство и право. 2005. № 4. С. 85.

¹¹² Чернов С.Н. Самоограничение власти в Российской Федерации: правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации. Петрозаводск, ПетрГУ, 2009. С.6-7.

конституционный идеал, к которому должно стремиться общество в своем прогрессивном развитии.¹¹³

При этом указанные значения данного понятия совместимы. Основу конституционализма как системы правления составляют идеалы демократии: идея господства права в общественной жизни; утверждение идеалов социальной демократии, признание прав и свобод человека высшей ценностью, уважение достоинства личности институтами власти; прямое участие народа в осуществлении власти, всех институтов власти и их подчиненность интересам народа; эффективная государственная защита прав личности, включая действенную правовую защиту; престиж институтов государственной власти и их высокая оценка общественным мнением; социальная ценность институтов права, в особенности в сфере обеспечения гражданских прав и свобод, и др.

Однако реальная конституционная система правления требует воплощения таких идеалов в реальную практику. Поэтому составными частями конституционализма как системы правления являются: а) демократические институты власти; б) соответствующий конституционный (государственный) режим (основой которого является демократическая конституция страны); в) конституционная система защиты ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, всего конституционного строя.¹¹⁴

По мнению специалистов, «история конституционализма начинается с того момента, когда общество, с интересами которого правитель не желает считаться, начинает оказывать сопротивление»¹¹⁵. Конституционализм, по их мнению, является как итог оказания произволу противодействия. Несмотря на особенность и сложность истории России одни признают, что Россия в своем конституционном развитии, как и во многом другом, неразрывно связана с Европой, другие считают это неочевидным.

В работе будет освещена лишь одна из важнейших сторон конституционализма – самоограничение власти.

В монографии Андроша Шайо «Самоограничение власти (краткий курс конституционализма)»¹¹⁶ – известного венгерского юриста и политолога дается следующее определение конституционализма – «это ограничение государственной власти в интересах общественного спокойствия».¹¹⁷

Конституционализм выходит за рамки прав, так как, по мнению большинства ученых- юристов, содержит такие элементы, как мораль, обычаи, здравый смысл.

Если не учитывать эти составляющие, то писанная конституция потеряет смысл. Конституция – это сочетание буквы и духа закона. Часто юристы и законодатели пытаются предписать и предвидеть ход и последствие принимаемых законов и решений, и по логике все должно быть именно так как

¹¹³ Енгибарян Н.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М.: Норма, 2007. С. 450.

¹¹⁴ См.: Конституционализм - <http://slovari.yandex.ru/dict/constitution/article/art/cons-225.htm?text>
Энциклопедический словарь «Конституционное право России»

¹¹⁵ См.: Шеппели Ким Лейн. Российская Конституция в конституционной истории Европы. //Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 4 (45). С. 7.

¹¹⁶ См.: А.Шайо. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) перевод с венгерского. М.: Юрист, 1999. с.296.

¹¹⁷ См. Там же. С. 20.

видят его законодатели. Однако, обычаи, здравый смысл, мораль серьезно влияют на этот процесс, в результате чего реальный результат далек от ожидаемого.¹¹⁸

Российский конституционализм все в большей степени осознается и воспринимается обществом как ведущий фактор строительства правового демократического государства, дальнейшего развития системы прав и свобод человека и гражданина, укрепления институциональных структур гражданского общества в России.

Рост значимости конституционных проблем, а также их постоянная актуализация, вызваны фундаментальными процессами, среди которых выделяются следующие:

формирующийся опыт государственного строительства и правового регулирования в условиях действия Конституции Российской Федерации 1993 года; обновление российского законодательства, всего нормативного правового материала на базе данной Конституции; усиление роли Конституции Российской Федерации в проведении социальных и правовых реформ;

возрастающее значение федеральной Конституции в обеспечении единого экономического и правового пространства страны; укрепление основ конституционного строя; создание системы приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральной Конституцией и федеральным законодательством;

достижение уровня политико-правового развития, при котором новые для России конституционные институты действуют все более эффективно, например, некоторые институты законодательной и судебной власти, институт конституционного контроля и другие;

- активизация теоретической мысли в области конституционного развития, конституционного права, приток новых идей, выработанных на современном отечественном опыте;

-вовлечение России в активный международный обмен конституционными идеями и конституционным опытом. Появление новых аспектов российского конституционализма в связи с международной интеграцией и глобализацией.¹¹⁹

Важным источником актуализации данной темы является то обстоятельство, что проводимая на современном этапе в Российской Федерации конституционная реформа, осуществляется с учетом опыта и традиций прошлого. В связи с этим исключительную важность представляет концептуальное обеспечение проводимых преобразований с позиций прошлого, настоящего и будущего.

Теория конституционализма относится к группе универсальных государственно-правовых теорий, развивающих и обогащающих практику строительства правового демократического социального государства в России. Процесс осмысления специфики конституционного строительства в России сталкивается с рядом теоретико-методологических проблем, и в частности с

¹¹⁸ Чернов С.Н. Самоограничение власти в Российской Федерации: правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации. Петрозаводск, ПетрГУ, 2009. С.8-9.

¹¹⁹ Эбзеев Б.С. Конституция, государство и личность в России: философия российского конституционализма.// Конституционное и муниципальное право, 2013, N 11

необходимостью разработки категорий, образующих устойчивую и, в то же время, постоянно развивающуюся систему; поэтому уточнение понятийного аппарата конституционализма является актуальной задачей методологического порядка. К таким понятиям относится, прежде всего, и понятие «конституционализм».¹²⁰

Сегодня теория российского конституционализма развивается далеко не в простых условиях. Разрушение и трансформация многих идеологических, нравственных и правовых ценностей в современной России вызывают необходимость консолидации правового сознания и правовой культуры общества.

На современном этапе складывается новое отношение к теоретическому наследию в области государственного права, теории и истории права и государства в России. Генезис идей и теорий конституционализма свидетельствует об определенной преемственности основных концепций, выработанных российской конституционно-правовой наукой XIX - начала XX вв. и современных подходов к решению важнейших проблем государственного строительства.

2.1.2. Понятие и значение конституции как базового закона. Ее сущность и юридические свойства.

Конституция в любом государстве - это правовой акт высшей юридической силы, своеобразный признак государственности, юридический фундамент государственной и общественной жизни, главный источник национальной системы права. Конституция на высшем уровне регулирует общественные отношения, связанные с организацией власти, правами и свободами, обязанностями человека и гражданина, формами правления и государственного устройства.

Конституция - обязательный признак правового государства, основанного на господстве права, отрицании произвола власти и бесправия подвластных.

Регулирующая роль конституции касается всего общественного организма. Она охватывает не только государственную организацию, но и негосударственные сферы - социально-экономическое устройство, культурную жизнь, отношения в сфере гражданского общества. Никакая Конституция не может обойти взаимоотношения государства с институтами собственности, общественными и религиозными учреждениями. Нормы конституции, как и право в целом оказывает формирующее воздействие на различные стороны общественной жизни - государственно-политическую, экономическую, социальную и духовную.

Конституцию можно рассматривать как микромодель общества, его юридический каркас, в рамках и на основе которого функционирует механизм государственной власти, обеспечиваются права и свободы граждан.

Конституция является уникальным учредительным правовым актом, юридически закрепляющим суверенитет, независимость и верховенство государственной власти. Она выступает правовой основой становления и

¹²⁰ Мамитова Н. В. Российский конституционализм (история и современность) : диссертация... д-ра юрид. наук : М., 2006 360 с. РГБ ОД, 71:07-12/92

развития гражданского общества, закрепляет основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, форму государственного устройства, систему институтов государственной власти и местного самоуправления. Конституция обеспечивает стабильность конституционного строя, создаёт баланс институтов государственной власти.

Всё сказанное характерно и для Конституции России. Поэтому можно говорить, что Конституция России - это нормативный правовой акт высшей юридической силы, закрепляющий основы конституционного строя; основы правового статуса человека и гражданина; федеративное устройство; систему, принципы организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Первые конституции в современном понимании этого слова появились в конце XVII - начале XVIII вв. Термин “конституция” происходит от латинского “constitutio” (установление, построение) и восходит к временам Римской империи. Конституциями назывались указы римских императоров. В средние века конституциями закреплялись привилегии и вольности феодалов. С течением времени понятие конституции эволюционировало.¹²¹

Конституция - важнейший институт демократии. Демократическое государство всегда конституционное, но не всякое государство, имеющее конституцию, может быть названо конституционным и демократическим. Любому государству присуща тенденция к злоупотреблению властью.

«В самом общем виде конституцию можно определить как правовой акт, обладающий высшей юридической силой и регулирующий основы организации государства и взаимоотношений государства и человека. Люди в своей массе в государстве - это народ данного государства»¹²².

В современном демократическом государстве носителем суверенитета и единственным источником власти является народ. Только он обладает учредительной властью. Именно поэтому конституции принимаются народом или от имени народа. Особенность субъекта, принимающего конституцию, обуславливает важнейшую черту ее понятия: она носит учредительный характер. Конституция учреждает основы государственного и общественного строя, механизм осуществления государственной власти.

Конституцию, занимающую особое место в правовой системе каждой страны, отличают от других правовых актов и такие ее черты и свойства, как легитимность, стабильность, реальность, верховенство. Рассмотрим эти свойства более подробно.

Конституция считается легитимной тогда, когда она принята законным путем, т.е. в том порядке, который предусмотрен в действовавшей до этого конституции. Конституции, названные военными хунтами и другими диктаторскими режимами вместо принятых ранее законным путем, не могут считаться легитимными.

¹²¹Тихомиров Ю.А. Конституционное право: уроки прошлого и взгляд в будущее // Правоведение. 2002. №6. С.: 63..

¹²² Миронов О.О. Конституционное право Российской Федерации и его субъекты// Личность и власть. Ростов - на дону. М., 2005. С.:55.

Второй легитимный способ принятия конституции - это референдум (всеобщее голосование) как представительным органом законодательной власти. Происходит это тогда когда ранее в стране конституция отсутствовала или действующая не исполняла свои функции и не могла быть использована для принятия новой.

«Второй важной чертой конституции и ее свойством является реальность, которая характеризует конституцию тогда, когда ее предписания исполнимы и гарантированы в условиях режима законности и правопорядка.

Реальна такая конституция, которая предусматривает и гарантирует народовластие, права и свободы человека и гражданина».¹²³ Конституции, не отвечающие этим требованиям, являются фиктивными. Они декларированы, наполнены социальной демагогией и реально не гарантируют элементарных гражданских прав. Фиктивные конституции характерны для стран с авторитарными и недемократическими режимами.

Следующее свойство конституции - **стабильность**. Самая стабильная в мире конституция - это конституция США, принятая в 1787 г. И действующая практически без изменений до настоящего времени. В чем проявляется стабильность конституции?

Стабильность конституции проявляется в незыблемости ее предписаний, в сохранении высокой степени устойчивости и неподтвержденности воздействию политических сил, меняющихся у власти. Стабильность и жесткость конституции не только не исключает возможность ее изменения, но и предполагает приведение ее в соответствии с новыми условиями социальной действительности. Поскольку конституция оказывает глубокое воздействие на весь общественный и правовой порядок, неопределенность хотя бы отдельных ее норм может привести к нестабильности в обществе. Крайне важное значение имеет свойство верховенства конституции. Определяя верховенство конституции в правовой системе, важно отметить, что она не просто базовый закон, но такой закон, который обладает особой юридической силой по сравнению с другими законами. При этом конституция является актом наивысшей юридической силы и это особое свойство выражается в следующем: ее нормы являются основополагающим источником не только конституционного права, но и других отраслей права - гражданского, административного и др.; государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать конституцию.

«Верховенство конституции в правовой системе обеспечивается эффективным механизмом ее реализации и охраны. Вопросами обеспечения конституционности законов и других нормативно-правовых актов занимаются органы конституционного контроля (надзора, суда)»¹²⁴ Им нередко принадлежит и право толкования конституционных положений. В России это Конституционный суд РФ.

¹²³ Страшун Б.А. Конституционное право России, его источники и структура//Журнал Российского права. 1997. №7 С.:24

¹²⁴ Миронов О.О. Конституционное право Российской Федерации и его субъекты// Личность и власть. Ростов - на дону. М., 2005. С.:53.

Верховенство конституции в правовой системе устанавливается не каким-либо другим нормативным актом, а ее собственными нормами.

Подобная норма есть в Конституции РФ 1993 г. В ст. 15 ч. 1, которая гласит: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Перечисленные и рассмотренные свойства конституции не исчерпывающие. Немаловажным ее свойством является то, что конституция вне зависимости от желания принимающих ее, еще и политический документ.

Сущность конституции заключается не только, что она базовый закон государства и обладает высшей юридической силой. Это - ее первейшее и важнейшее назначение. Конституция является также политическим и идеологическим документом.

И так политический документ она отражает определенное соотношение политических сил на момент ее разработки и принятия. Но такое соотношение политических сил не является неким выражением соотношения классовых интересов или «результатом классовой борьбы», что являлось незыблемой методологической основой советской науки. «Конституция в демократическом государстве - результат политического согласия»¹²⁵. Она является общественным компромиссом, в котором согласованы политические интересы, представленные различными политическими силами. Их интересы отражены в конституции в той мере, в какой их удалось отстоять и согласовывать с другими политическими силами. Разумеется, больше учтены интересы тех политических сил, чье влияние в обществе оказалось более сильным или даже определяющим. Вот что является главным, а не классовая сущность.

Кроме этого конституция должна быть идеологическим документом, так как она всегда устремлена в будущее. Ее идеологический характер заключается в том, что она выражает определенное мировоззрение. Конституция декларирует важнейшие ценности - права человека, демократические институты, частную собственность, свободу экономической деятельности и другие, составляющие основу конституционного строя. Эти ценности, будучи стержнем, либерально - демократической идеологии, защищаются и охраняются.

Все вышеперечисленное и определяет значение конституции как базы для развития демократического общества, развитие законодательства. Отсюда и название - базовый закон.

Конституция для России сегодня значит очень много. В Конституции и через нее российское общество реализует свое видение обновляемой государственности, а в известных пределах и свою национальную идею. Разумеется, Конституция — это не собрание политических программ и философских концепций. В соответствии со своим назначением, отведенной ролью в жизни страны она представляет собой юридический акт со всеми чертами и свойствами, присущими Основному закону. Конституции отведено

¹²⁵ Мартышев О.В. Российская Конституция 1993 года и становление новой политической системы // Государство и право. 1994 №10.

приоритетное, ключевое положение в правовой системе. В ней закрепляются идеи и принципы, определяющие характер общества, базовые принципы экономики, политики, социальной сферы, государства и права. И Конституция тем успешнее выполняет свою функцию в развитии общества, чем она ближе к национальной идее, точнее и полнее выражает ее установки. Конституция, которая расходится с национальной идеей, игнорирует ее, не говоря уже о ситуации, когда она идет против национальной идеи, не может иметь никаких шансов на понимание и на его признание со стороны общества.

Конституция, прежде всего, вносит порядок и организацию в жизнь страны и, что особенно важно, определяет основы положения человека в обществе, принципы взаимоотношений человека и государства. В конституции закрепляются исходные принципы права, функции и основы организации государственных органов, формы и методы их деятельности. Конституция устанавливает пределы и характер государственного регулирования во всех основных сферах жизни страны: в экономике, политике, социальной сфере, духовной жизни. Конституция определяет основные начала внешней политики государства, соотношение международного и внутригосударственного права.

Действительно, Конституция, как правило, содержит нормы, определяющие форму и структуру государства, функции и полномочия важнейших государственных органов, основы правового статуса человека и гражданина. Но такое определение в наше время недостаточно. Оно не только не дает полного представления о Конституции, но и ограничивает ее общественное предназначение, сужает рамки ее реальных возможностей.

Между тем Конституцию справедливо называют главным, основным законом государства. Если представить себе многочисленные правовые акты, действующие в стране в виде определенного организованного и взаимосвязанного целого, некоей системы, единого комплекса, то Конституция — это основание, стержень и одновременно вершина всего права, фундамент всего его развития.

Будучи принята в условиях переходного этапа, Конституция 1993 г. отличается тем, что ее отдельные положения носят декларативный характер и фиксируют скорее принципы, цели, чем существующие реальности. Речь идет как бы об эффекте опережающего действия Конституции. Возможно, что ее создатели не учли сложностей переустройства общества. Однако есть и другая весьма важная сторона дела. Авторитет Конституции используется для того, чтобы ускорить продвижение страны к намеченным целям. На государственные органы, общественные организации, всех граждан возлагается обязанность действовать в соответствии с положениями Конституции, реализовывать ее установления. Конституция призвана также направлять и стимулировать развитие всего права в заданном направлении. И тот факт, что этот процесс начался с самой Конституции, играет важную роль.

2.1.3. Структура, форма и функции конституции

Государство и конституция - явления взаимообусловленные. Государство подразумевает конституцию, конституция подразумевает государство. Одинаково верно вести речь как о конституционном бытии государства - месте

и роли государства в конституции, так и о государственном бытии конституции - месте и роли конституции в государстве.

Принятый порядок организованного строения конституции, внутренней согласованности ее составных частей и последовательность их расположения называется структурой конституции.

Понятие и уяснение структуры конституции имеет важное значение для понятия ее концепции, поскольку каждая часть - элемент общей композиции этого нормативного акта.

Конституция по своей сути структуры различна. Это объясняется не только избранной каждой страной формой правления, существующим в ней политическим режимом, территориальным устройством и другими факторам, но и историческими условиями принятия конституции и ее формой. Однако структуре конституций нового поколения, за редким исключением, присуще много общего. Их структура включает, как правило, преамбулу (введение), основную часть, заключительные положения.

«В некоторых конституциях для плавного перехода от одной к другой имеется раздел - переходные положения (например, наша российская конституция 1993 г. имеет этот раздел, а предыдущие нет)»¹²⁶

Как, правило, конституция начинается с преамбулы. Преамбула - это важная часть конституции, в которой указывается цели ее принятия, задачи, принципы, в нее заложенные. Она выступает в качестве ориентира, помогающего лучше понять основы государства, его цели и задачи, способствует верному толкованию и правильному применению статей конституции. Все статьи конституции должны соответствовать провозглашенным в преамбуле исходным принципам и толкуются, т.е. понимаются, в соответствии с ними.

Преамбула конституции, указывая мотивы, которые определяют ее содержание, подчеркивает, что она является органической частью текста конституции: без нее было бы труднее понимать смысл конституции и реализовать ее положения должным образом. Преамбула не содержит нормативных предписаний. Положение преамбулы имеют важное политическое, идеологическое значение, выступая в качестве своеобразных ориентиров, способствующих пониманию основных положений конституции.

Далее за преамбулой идет основная часть конституции, которая обычно состоит из общей части (общих принципов, основ конституционного строя и др.); глав о правах, свободах и обязанностях граждан; о системе и статусе органов государственной власти и их взаимоотношениях; об органах местного самоуправления; о территориальном устройстве, а в федерациях - о правах федерации и ее субъектов; о государственной символике; о порядке изменения конституции.

Во вступительной части закрепляются принципиальные основы конституционного строя: народовластие, суверенитет, признание прав и свобод высшей ценностью, права национальных меньшинств и т.п.

«Во многих конституциях нового поколения на первое место вынесена глава о правах человека и гражданина (Италия, Германия, Россия и др.). Место этой

¹²⁶ Маликов М.К. Гражданство Российской Федерации и гражданство ее субъектов// Государство и право. 1997 №8, С.: 91

главы свидетельствует о том значении, которое придется проблеме прав и свобод человека и гражданина в данной стране»¹²⁷ Расположение норм конституции об органах государственной власти зависит, как правило, от избранной данной страной формы правления.

Переходные и заключительные положения сформулированы обычно не в виде статей, а сплошным текстом, и в них содержатся чаще всего нормы о сроках вступления отдельных статей к конституции в силу, порядок замены некоторых конституционных институтов новыми, пределы действия законов, принятых до вступления в силу новой конституции.

Это позволяет плавно перейти от одной законодательной базы к другой, не обременяя население. Не менее важное значение, чем структура конституции, имеет ее форма.

«Форма конституции - это способ организации заключенного в ней материала. По форме конституция может состоять из одного или нескольких нормативных актов. Конституция большинства стран - это единый нормативно - правовой акт высшей юридической силы (Россия, Италия и др.)»¹²⁸ Но конституция может быть и в виде совокупности нормативных актов, обладающих высшей юридической силой. В России это конституционные законы. По юридической силе они все же стоят ниже конституции, не являются ее частями и, как правило, в самой конституции определены предметы регулирования конституционными законами. Принимают конституцию для того, чтобы она функционально была полезна обществу. Поэтому каждая конституция выполняет определенные функции, которые раскрывают ее социальное назначение и характеризуют основные направления ее воздействия на общественные отношения. Исходя из сказанного выше, можно сделать вывод о трех важнейших функциях конституции: юридической, политической и идеологической.

Юридическая функция заключается в том, что конституция, будучи базовым законом, является важнейшим источником права, нормы которого обладают высшей юридической силой и лежат в основе системы правового регулирования.

Политическая функция конституции заключается в том, что политический процесс, в котором участвуют, так или иначе все политические силы, осуществляется на основе правил, установленных конституцией. Политический процесс охватывает различные формы, способы, направления политической деятельности; по существу - это порядок функционирования политической системы, ее институтов. С изменением норм конституции вносятся определенные изменения и в политический процесс. «Идеологическая функция конституции заключается в том, что она выступает средством идеологического воздействия.

Конституция играет большую воспитательную роль, устанавливая основы взаимоотношений государства и человека, государства и общества,

¹²⁷Новая конституция изведенной России, М., 2004, С.:96..

¹²⁸ М.Б. Смоленский «Конституционное (государственное) право России/ Ростов - на - Дону «Феникс» 2002, С.:35..

основанные на их взаимной ответственности, выдвигает объединяющую национальную идею»¹²⁹

Наличие идеологической функции нельзя отождествлять с государственной идеологией, которая иногда закладывается в тоталитарной конституции.

Конституция Российской Федерации принципиально отличается от прежних актов конституционного законодательства СССР и России. Она несет в себе новые ценности и ориентиры политического и социально-экономического развития, в центре которых стоят основные права и свободы человека. Конституция России создана с учетом современных идей конституционализма, таких, как свобода, гуманизм, права личности, разделение властей, представительная форма правления. Действующая Российская Конституция - подлинный источник права и применяется непосредственно не только Конституционным Судом, но и всеми иными судами. На основе Конституции выстроена новая система организации публичной власти, конституционные механизмы, препятствующие возрождению тоталитарного общества и государства и способствующие защите прав граждан от произвола со стороны государства.

Конституция служит одним из важнейших инструментов проведения политических и экономических реформ, создания гражданского общества, рыночной экономики. Более того, конституционная реформа 1993 г. открыла путь экономическим, политическим, социальным и иным преобразованиям.

Ни одна конституция не является совершенной. Неурегулированность тех или иных вопросов основным законом нельзя считать его недостатком и даже конституционным пробелом (например, в Конституции Германии не закреплены право на благоприятную окружающую среду, право на охрану здоровья и медицинское обслуживание, обязанность платить налоги). Трудно представить себе исчерпывающий перечень вопросов, требующих конституционного регулирования, тем более что он зависит от многих условий: исторических, социально-политических, целевого назначения конституции, степени зрелости общественных отношений и др.

Государство и конституция функционально взаимодействуют - осуществляя друг по отношению к другу ряд функций: конституция воздействует на государство, так же как государство воздействует на конституцию. Среди функций конституции в отношении государства можно назвать: регулятивную, учредительную, легитимационную, легализующую, интеграционную, аксиологизирующую, ограничивающую, охранительную, дескриптивную, индивидуализирующую. Среди функций государства в отношении конституции можно назвать: реализационную, охранительную, интерпретационную, актуализирующую.

1. Функции конституции в отношении государства (конституция - государство).

А. Регулятивная. Первейшая и главнейшая функция конституции в отношении государства - регулятивная. Все остальные в той или иной степени из нее вытекают: регулируя государство, конституция его учреждает, легитимирует,

¹²⁹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник 2005, С.: 48..

легализует, интегрирует, аксиологизирует, ограничивает, охраняет, описывает, индивидуализирует.

Конституция призвана регулировать государство, "определение *credo* государства традиционно составляет главную задачу конституции". Государство приобретает свой окончательный образ в конституции. Конституция придает государству данную конкретную форму, характеристику, определяет цели, задачи, функции, компетенцию, институциональную и территориальную структуру, конституционный образ участия в правоотношениях, поведения во всех сферах (политической, экономической, социальной, духовной, экологической).

Б. Учредительная. Учредительную функцию конституции, ее учредительный характер признают большинство авторов. Конституирующий, т.е. учредительный, характер Конституции, причем абсолютно всех ее норм, признается и Конституционным Судом РФ (далее - КС РФ), который рассматривает учредительность Конституции двояко: как в нормативном смысле - "образует основу законодательства и иного правотворчества", т.е. учреждает систему нормативных актов, будучи ее основой, так и в смысле политическом - "определяет организацию", т.е. учреждает систему органов власти и порядок осуществления ими полномочий.

В рамках данного подхода целью конституции как средства выступает государство, его учреждение в конкретной форме, определение его устройства, создание органов и должностных лиц, наделение их полномочиями.

В. Легитимационная. Несмотря на то что слова "легитимный", "легитимация" и др. производные этимологически восходят к лат. *legitime, legitimus, legitimatio* - законный, согласный с законом, надлежащий, должный, правильный, узаконение, изменение статуса. Государство легитимно настолько, насколько легитимным, т.е. отвечающим интересам, его полагает народ. Субъектом легитимации всегда выступает народ. Если государство воспринимается народом легитимным, оно получает оправдание своего существования, народную санкцию на управление и применение принуждения.

Легитимация понимается КС РФ в нескольких аспектах. Во-первых, как легитимация органов публичной власти (государственной власти и местного самоуправления) с помощью институтов непосредственной демократии. Конституция учреждает эти органы, а народ своей волей их постоянно легитимирует. Субъектом легитимации является народ или население. Легитимность органов государственной власти, а значит, и государства ставится в зависимость от воли народа как "носителя суверенитета и единственного источника власти" (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ), субъекта принятия Конституции и учредителя данного конкретного государства (преамбула Конституции РФ). Объект легитимации - "органы публичной власти", "органы государственной власти и органы местного самоуправления", полномочия органов местного самоуправления, "персональный состав выборных органов народного представительства". Способы легитимации, ее средствами выступают институты непосредственной демократии. С помощью выборов народ легитимирует органы власти, их полномочия, персональный состав. С помощью референдума народ своей волей легитимирует принятие политических решений.

Во-вторых, КС РФ признает и "иные установленные ею (Конституцией РФ. - Д.Ш.) способы" легитимации, ибо "в конституционном механизме осуществления народовластия средствами волеобразования и волеизъявления народа являются институты не только непосредственной, но и представительной демократии" .

В-третьих, КС РФ говорит о "легитимации" объекта (явления) в соответствующем статусе (качестве), который предоставляет определенные права и обязанности, при условии соответствия данного объекта определенным юридически установленным критериям - легитимация в силу соответствия объекта требованиям нормы права. Очевидно, что в данном случае речь идет не о легитимации, а о легализации этого объекта.

Народ, будучи "носителем суверенитета и единственным источником власти" (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ), принимая конституцию на всенародном голосовании (абз. 1 и 2 п. 1 разд. второго "Заключительные и переходные положения" Конституции РФ), легитимирует ее, т.е. наделяет санкцией своей воли, придавая конституции юридическую силу. Одновременно народ своим волеизъявлением легитимирует и содержание конституции, т.е. все ее институты, в первую очередь - учреждаемое конституцией государство, его форму, характеристику, цели, задачи, функции, органы власти, должностных лиц и т.д. Из народного суверенитета проистекает государственный суверенитет; в дальнейшем каждый из них существует самостоятельно. Государство, его полномочия, органы одновременно получают легитимирующую санкцию народной воли и легализующую санкцию Конституции. Так государство получает свое право на власть, которое отныне не только конституционно (легально), но и легитимно. Это первичная прямая легитимация государства в рамках его учреждения, его конституционная легитимация. В данном случае между субъектом легитимации (народом) и объектом легитимации (государством) встает Конституция как обязательный (упрочивающий) элемент первичной легитимации. Далее, в процессе своего бытия, государство постоянно должно получать народную легитимацию своих органов, но это уже будет легитимация вторичная, последующая. Она будет осуществляться народом (1) напрямую, с помощью институтов непосредственной демократии - выборы, референдум и т.д., а также (2) опосредованно, через органы народного представительства, легитимированные - сформированные и уполномоченные - первым способом.

Г. Легализующая. Легализация, в отличие от однокоренной "легитимации", понятие, несущее в себе исключительно юридическую нагрузку, полагают авторы . С точки зрения КС РФ, "легализовать" - значит признать законным, ввести в сферу правового регулирования . Следовательно, легализовать государство - означает его юридически обосновать, т.е., урегулировав, закрепив его статус в Конституции, сделать само государство, факт его учреждения, его организационную структуру, компетенцию формально конституционными.

Д. Интегрирующая. Конституция обладает функцией интеграции, выступает инструментом таковой. Объект ее интеграции - граждане, общество. Они интегрируются в государство, которое и является целью процесса интеграции. Государство, интегрируя в себя своих граждан, как бы продолжает себя, вновь

и вновь конструируя себя из своих граждан, "целое самоинтегрируется посредством интеграции в нем его членов" .

Конституция закрепляет характеристики государства, ценности строя, гражданство, государственные символы, референдум и выборы, органы власти и т.п., все это может служить интеграции, если граждане ассоциируют себя с данными институтами.

Конституция РФ в ст. 2 закрепляет высшую ценность - человека, его права и свободы. Понятие "высшая" с необходимостью подразумевает иерархию; значит, наряду с "высшим" существует понятие "нижестоящий" , помимо высшей конституционной ценности есть и иные ценности, также конституционные, но стоящие иерархически ниже в аксиологической системе. Среди таковых и государство. Конституция РФ прямо не закрепляет государство своей ценностью. Также и КС РФ прямо не указывает на государство как на одну из конституционных ценностей, хотя и называет среди ценностей "суверенитет и государственную целостность Российской Федерации, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, единство экономического пространства, обеспечение обороны страны и безопасности государства" , "экономическую безопасность Российского государства" . Все эти ценности суть аспекты одной, взятой в аксиологическом единстве ценности - государства.

Кроме того, с точки зрения КС РФ, указание на конституционно защищаемые ценности есть в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ - это "основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства", которые Суд должен учитывать при определении возможности и характера ограничений прав и свобод человека и гражданина, эти ограничения должны обуславливаться необходимостью защиты указанных конституционно значимых ценностей . Одной из основ конституционного строя РФ является "Российская Федерация - Россия" как "демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления" (ч. 1 ст. 1 Конституции). Систематическое толкование указанных положений позволяет нам сделать вывод о том, что государство - конституционно защищаемая (конституционная) ценность.

Ж. Ограничивающая. Конституция как детище либерализма становится ответом на абсолютную власть, ограничивая ее, устанавливая ей пределы, выступает ограничителем деятельности государства. Подобное понимание - суть и символ конституционализма . Цель конституции - ограничение власти, достижение которой связывается с так называемыми негативными инструментами: ограничения, запреты, перечисление полномочий *numerus clausus*, установление четких предметов ведения, пределов действий и полномочий и т.п. Органы и должностные лица государства обязаны осуществлять лишь те действия, которые прямо предусмотрены Конституцией и законом, действуя по принципу "Разрешено все, что прямо предусмотрено законом". Конституция становится главным средством контроля за государством, ограничивает его власть, ставит пределы его действиям, запрещает отдельные действия государства, четко устанавливает компетенцию,

тем самым предотвращая всякие произвольные действия, разделяет власть - разграничивает полномочия между отдельными органами и уровнями власти, устанавливает формы контроля над ней. Всем этим конституция рационализирует государство.

Конституция предоставляет человеку возможность почувствовать себя защищенным перед оскалом Левиафана. Но тут встает вопрос, если нам необходимо ограничивать государство, тогда резонно предположить, что человек испытывает страх перед государством.

3. Охранительная. Цель конституции - сохранить государство, его прочность, работоспособность, она должна гарантировать его существование. Государство можно защитить, сохранить с помощью конституции. Одной констатации существования государства, провозглашения его учреждения конституцией в данной конкретной форме недостаточно. Необходим такой защитный конституционный механизм, который сохранял бы данную конкретную форму государства такой, какой она была учреждена данной конституцией, придавал форме стабильность, охранял ее. Этим механизмом является процедура внесения изменений в конституцию, ее усложнение или полный запрет. Логика проста: конституция, устанавливая усложненную процедуру своего изменения, гарантирует не только свою собственную стабильность, но и стабильность учреждаемой ею данной конкретной формы государства, а закрепляя полный запрет на внесение изменений в нормы о государстве, конституция делает государство практически вечным - пока существует данная конституция, существует и данная конкретная форма государства.

2. Функции государства в отношении конституции (государство - конституция).

А. Реализационная. Государство одновременно выступает как объектом конституционного регулирования - адресатом норм конституции, наделяется правами и, что здесь более важно, обязанностями, так и основным субъектом реализации "конституционных норм о себе", условием их действительности и их гарантом (пусть и в лице конкретных органов и должностных лиц). В этом есть определенная парадоксальность, ибо реализация и гарантирование норм, регулирующих статус государства (как объекта регулирования), зависят от самого государства (как гаранта конституции, основного субъекта и условия ее реализации) , что оставляет ему возможность определенной дискреции (не всегда конституционной).

Реализация конституционных норм о государстве представляет собой процесс и результат воплощения предписаний этих норм в деятельности государства и его фактическом положении, соответствие фактического положения государства конституционным нормам о государстве, тождественность нормы о государстве и государства как факта, явления, реальности.

В. Интерпретационная. Государству принадлежит право осуществлять толкование конституции, более того, оно обладает властной "интерпретационной монополией".

Г. Актуализирующая. Государство в лице своих органов является, пожалуй, основным субъектом права конституционной инициативы, права внесения изменений в конституцию. Используя это право, государство актуализирует,

осовременивает конституцию, делая ее сообразной конкретно-историческому контексту. Для нас это в первую очередь означает возможность внести изменения в положения о государстве.

2.1.4. Порядок принятия, изменения и отмены конституций

Принятие конституций

Двухсотлетняя история конституционализма выработала несколько способов принятия конституций. Общая тенденция в этом процессе – постепенная демократизация, постоянно возрастающее вовлечение избирательного корпуса. Существуют следующие способы принятия конституций.¹³⁰

Наименее демократический из них – октроирование (от франц. *octroyer* – жаловать, даровать), то есть дарование конституции односторонним актом главы государства (монарха). Такие конституции в начале прошлого века часто именовались хартиями. Такова, например, Хартия 1814 года, которую Людовик XVIII предоставил на основе собственной власти (хотя вряд ли полностью по собственной воле) французскому народу: «Мы добровольно и в силу свободного осуществления нашей королевской власти даровали и даруем, уступили и пожаловали нашим подданным как за себя, так и за наших преемников навсегда нижеследующую конституционную Хартию...»

В более позднее время октроированными были марокканская Конституция 1911 года, японская 1889 года, абиссинская 1937 года. Монархи октроировали конституции, конечно, не по доброй воле, а опасаясь потери трона в результате народных выступлений (как теперь говорят – социального взрыва). Впрочем, изредка можно встретить конституцию, октроированную не столь уж давно. В качестве примера можно привести Конституцию Княжества Монако 1962 года. В ее преамбуле говорится: «Мы (т. е. Князь Ренье III. – Авт.) решили даровать государству новую конституцию, которая по Нашему высочайшему желанию будет отныне рассматриваться как Основной закон Государства...»

Октроированный характер конституции внешне выражается в соответствующей – иногда развернутой, иногда весьма краткой – формуле, обычно помещаемой в преамбуле и указывающей на источник происхождения конституционного акта, как было показано в приведенных выше цитатах.

После Второй мировой войны октроированными стали называть (по крайней мере, в советской литературе) конституции, дарованные метрополиями своим колониям при изменении формы колониального господства или при освобождении от него. Вряд ли нужно доказывать, что и эти конституции – не бескорыстный дар, а результат национально-освободительной борьбы колониальных народов.

Несколько особняком стоят конституции, носящие договорный характер. Такие конституции редко встречались в прошлом и почти не встречаются в настоящее время*. Обычно это были договоры между монархом и выборным органом, выступающим как выразитель воли всего народа. Они свидетельствовали о таком соотношении политических сил, при котором

¹³⁰ Страшун Б.А. Конституционное (государственное) зарубежних стран учебник в 4 томах. Т.1. Ответ. за ред. Б.Д. Страшун. – М. Издательство БЕК, 1993, 246 с.

монарх уже не был в состоянии даровать собственную конституцию. Одним из первых таких договоров был Конституционный акт Вюртемберга 1819 года, в преамбуле которого указывалось, что «он будет в качестве источников иметь нашу резолюцию (Короля. – Авт.) и контрдекларацию земель, образующих решение по следующим вопросам». Конституция была подготовлена смешанной комиссией и одобрена выборным органом и Королем. Примерно такой же характер имел и ряд английских писанных актов, принимавшихся Парламентом (Билль о правах 1689 г., Акт об управлении 1709 г.).

Можно отметить в связи с этим договорный характер Основного Закона (Конституции) СССР 1924 года. В Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации – России 1978 года были 21 апреля 1992 г. внесены положения, сформулированные на базе Федеративных договоров, заключенных 31 марта 1992 г., а сами эти договоры вошли в Конституцию в качестве приложений.

Договорная процедура, но несколько иного характера имела значительное место в конституционной практике балканских государств, освободившихся от османского ига. Речь идет о конституциях Греции 1844 года, Румынии 1866 года, Болгарии 1879 года. В этих странах выборные собрания предлагали должность главы государства иностранным династиям при условии, что они будут согласны с соответствующими конституциями.¹³¹

Элементы договорного характера встречались при создании конституций и после Второй мировой войны. Например, предоставление независимости Кипру было оформлено Цюрихско-лондонскими соглашениями 1959 года между Великобританией, Турцией и представителями греческой и турецкой общин острова. Конституция Кипра, принятая в 1960 году, предусматривала, что ее основополагающие статьи, указанные в третьем приложении к Цюрихскому соглашению от 11 февраля 1959 г., не подлежат ни изменению, ни отмене.

Возросшая роль народных масс в политической жизни привела к тому, что по порядку своего принятия большинство ныне действующих конституций являются народными, как их называли в XIX веке. Источником такой конституции является избирательный корпус, который выбирает парламент или учредительное собрание либо непосредственно одобряет конституцию на референдуме.

Чаще всего конституция вырабатывается учредительным собранием, или конституантой (от франц. *constituante* – составляющий, образующий; так именовалось учредительное собрание во Франции в 1789–1791 гг.), – выборным органом, который имеет главной или единственной целью создание конституции и иногда временно также выполняет задачи парламента. Обычно учредительное собрание распускается после выполнения своей задачи и поэтому может быть признано национальным представительством особого рода. Известны, впрочем, случаи, когда учредительное собрание после принятия конституции преобразовывалось в обычный парламент, как было, например, в Греции в 1975 году.

Учредительное собрание выступает в качестве учредительной власти, которая должна создать взамен прежнего совершенно новый или относительно

¹³¹ Страшун Б.А. Конституционное (государственное) зарубежных стран учебник в 4 томах. Т.1. Ответ. за ред. Б.Д. Страшун. – М. Издательство БЕК, 1993, 246 с.

новый по содержанию и структуре государственный строй. Такие собрания созываются либо при отсутствии устойчивой государственной власти в переходные эпохи, либо после совершения революций, переворотов, либо для целей реформирования существующего государственного строя.

По общему правилу учредительное собрание образует единую палату, хотя известны отдельные случаи создания двухпалатных учредительных собраний (например, в Югославии в 1945–1946 гг.).

В литературе встречается деление учредительных собраний на суверенные – окончательно принимающие конституцию (например, французское Учредительное собрание 1848 г.) и несуверенные – вырабатывающие лишь текст конституции, который затем утверждается иным способом, чаще всего референдумом (например, в той же Франции первое и второе Учредительные собрания 1946 г.).

Существует также деление учредительных собраний на первоначальные и институционализированные. Первые избираются гражданами как таковые, вторыми служат существующие представительные органы, если они имеют право полного пересмотра действующей конституции, то есть фактически замены ее на новую (см. ниже п. 2). Но это менее демократический вариант.

Учредительные собрания вырабатывали конституции во Франции, Италии, Югославии в 1945–1947 годах, в Португалии в 1975–1976 годах, в Болгарии и Румынии в 1990–1991 годах и во многих других странах. Обычно такие конституции наиболее демократические.

Иногда конституция вырабатывается правительством с последующей передачей на утверждение парламента или избирательного корпуса.

Значение использования референдума при принятии конституции может быть различным. Одно дело, когда референдум проводится для утверждения конституции, гласно разработанной и принятой парламентом или учредительным собранием, и другое – когда народу предлагается высказаться по проекту, подготовленному келейно, в недрах правительственных структур. Очевидно, что освящение на референдуме акта, принятого парламентом или учредительным собранием, отвечает требованиям демократии, если референдум проводится в спокойной обстановке, без одностороннего давления на избирателей. Так были проведены референдумы по двум конституционным проектам во Французской Четвертой республике в 1946 году (первый проект избиратели отклонили), референдумами были утверждены выработанные учредительными собраниями или парламентами конституции Италии 1947 года, Португалии 1976 года, Испании 1978 года, Румынии 1991 года, Швейцарии 1999 года и многие другие.

Если же на народное голосование выносится проект, подготовленный правительством помимо парламента, а подчас и вопреки ему (в социалистических странах – подготовленный в недрах аппарата коммунистической партии и лишь формально одобренный парламентом), то конституционный референдум зачастую превращается в плебисцит, на котором голосуется по существу доверие правительству (в социалистических странах – руководству компартии). Избиратели в таких условиях обычно подвергаются серьезному давлению и часто одобряют реакционные конституционные акты. Например, Конституция Франции 1958 года одобрялась избирателями в

условиях острого политического кризиса, Конституция Чили 1980 года – в условиях диктатуры генерала Аугусто Пиночета, конституции Германской Демократической Республики 1968 года, Народной Республики Болгарии 1971 года, Республики Куба 1976 года – в условиях тоталитарного режима, когда свобода выбора избирателей либо отсутствовала, либо была серьезно ограничена.¹³²

Изменение конституций

Каждая конституция в связи с изменениями в общественной жизни, в соотношении политических сил может, а порой и должна быть изменена. В основе изменений лежит народный суверенитет. Если имеется желание избирательного корпуса, полученное на голосовании, то, стало быть, в конституцию могут быть внесены изменения.

Великая французская революция следующим образом выразила эту идею: «Национальное учредительное собрание объявляет, что нация обладает неотъемлемым правом изменять свою конституцию, тем не менее принимая во внимание, что интересам нации более соответствует изменять с помощью средств, заимствованных из самой Конституции, лишь те статьи, непригодность коих выяснится на опыте, постановляет, что такие изменения будут производиться Собранием по пересмотру...». В ст. 28 Конституции 1793 года сказано более определенно: «Народ всегда сохраняет за собой право пересмотра, преобразования и изменения своей конституции. Ни одно поколение не может подчинить своим законам поколения будущие».

Вопрос о внесении изменений в конституцию решается в зависимости от предусмотренного ею способа ее изменения.

Когда речь идет об изменениях в так называемых гибких конституциях, это достигается путем принятия обычного закона. Каждый последующий закон, содержащий конституционные нормы, изменяет либо замещает предыдущий или устанавливает положения, ранее не регулировавшиеся либо регулировавшиеся обычным правом. Принятие последующего закона производится в том же порядке, что и предыдущего. Так изменяются частично писанные конституции (Великобритания, Новая Зеландия, Израиль) либо определенные части писанных (Индия).

Гибкие конституции – это обычно неписанные или смешанные, как в Великобритании. Однако есть и писанные, кодифицированные конституции, которые не предусматривают особого порядка своего изменения. В качестве примеров можно упомянуть Статут Королевства 1848 года Короля Карла Альберта (Италия), Конституцию Монако 1911 года, конституционные документы Саудовской Аравии (писаная некодифицированная конституция), Конституцию Ганы 1960 года.

Сложнее обстоит дело, когда нужно изменить жесткую конституцию, поправки в которую вносятся в более сложном порядке по сравнению с изданием обычного закона. Жесткость конституций имеет целью обеспечить их стабильность, которая, в свою очередь, способствует укреплению их авторитета

¹³² Страшун Б.А. Конституционное (государственное) зарубежных стран учебник в 4 томах. Т.1. Ответ. за ред. Б.Д. Страшун. – М. Издательство БЕК, 1993, 246 с.

и относительно постоянству конституционного строя. Есть разные способы обеспечения жесткости конституций.

Жесткие конституции условно можно разделить на два подвида: жесткие и оособожесткие. Критерия, который позволил бы определить степень жесткости, не существует.

Условно к числу жестких можно отнести конституции, которые изменяются парламентом одного и того же созыва квалифицированным большинством в палате или палатах, и конституции, изменяемые повторным голосованием через определенный срок, но парламентом того же созыва. К таким конституциям можно отнести германский Основной закон, изменяемый решением 2/3 голосов в каждой из обеих законодательных палат.

Если же требуется утверждение изменений на референдуме или голосование в парламенте следующего созыва, или утверждение поправок органами субъектов федерации, или применение каких-либо других процедур, ратифицирующих внесенные изменения, то такие конституции можно отнести к оособожестким. Одной из причин постоянства норм, содержащихся в основных законах Японии 1947 года, Дании 1953 года (до сих пор в эти конституции не было внесено ни одной поправки), а также весьма редкого внесения поправок в конституции США, Франции, Ирландии является как раз оособожесткий их характер.

Например, для изменения Конституции США необходимо, чтобы поправку одобрили 2/3 общего числа членов каждой палаты Конгресса и законодательные собрания в 3/4 (т. е. сегодня в 38) штатов. В Италии для изменения Конституции нужны два последовательных обсуждения в Парламенте с промежутком не менее трех месяцев и одобрение при втором голосовании абсолютным большинством голосов в каждой палате; если же большинство не составило 2/3 в каждой палате, то 1/5 членов любой палаты, 500 тыс. избирателей или пять областных советов могут потребовать референдума по изменению Конституции, на котором необходимо одобрение большинством действительных голосов.¹³³

В конституциях смешанного типа различные их части изменяются по-разному. Таких конституций немного. Например, для внесения поправок в бóльшую часть положений Конституции Республики Мальта 1974 года требуется абсолютное большинство голосов всех членов Палаты представителей (для принятия обычного закона достаточно простого большинства присутствующих и голосующих членов Палаты). Другая часть Конституции (например, о составе и порядке избрания Парламента, о Президенте Республики) может быть изменена лишь единогласным решением всех членов Палаты. Отдельные же положения Конституции изменяются решением 2/3 всех членов Парламента с последующим утверждением на референдуме. В Конституции Индии 1949 года ряд положений (о выборах Президента Республики, об исполнительной и судебной власти и др.) изменяются по решению 2/3 присутствующих и голосующих членов обеих палат Парламента с последующим одобрением не менее чем половиной

¹³³ Страшун Б.А. Конституционное (государственное) зарубежных стран учебник в 4 томах. Т.1. Ответ. за ред. Б.Д. Страшун. – М. Издательство БЕК, 1993, 246 с.

легислатур (законодательных собраний) штатов. Такие же положения Конституции, как перечень штатов и союзных территорий, изменяются по предложению Президента Республики простым большинством голосов в обеих палатах Парламента.

Наиболее распространенный способ инкорпорирования поправок в текст конституции – простая замена прежних положений вновь утвержденными либо исключение прежних положений, либо добавление новых (Италия, Германия и др.).

Однако известен и другой способ включения поправок, а именно прибавление новых положений к действующему тексту без формального исключения тех норм, которые перестали действовать. США первыми применили такой способ: поправки публикуются отдельно после первоначального текста Конституции, который остается неизменным, несмотря на то что часть его уже перестала действовать. Конституции Венесуэлы 1961 и 1983 годов даже урегулировали этот порядок в п. 6 ст. 245: «Поправкам будут присваиваться последовательные номера, и они будут публиковаться вслед за текстом Конституции без изменения ее текста со ссылкой после каждой измененной статьи на номер и дату изменяющей ее поправки». Этот способ был принят в послевоенной Югославии и частично использовался в бывшей Чехословакии.

Первый способ имеет то преимущество, что не требует от правоприменителя или другого лица сравнения прежних и новых норм для установления того, которые из них действуют в настоящий момент, а кроме того, обеспечивает легкую обозримость всего действующего нормативного материала. Второй же способ позволяет всегда видеть все действовавшие ранее конституционные тексты, что может оказаться необходимым правоприменителю или другому заинтересованному лицу.¹³⁴

Главная причина внесения изменений в конституции заключается, как отмечалось, в новом соотношении политических сил в обществе. Для реформирования жестких, а тем более особоженных конституций это соотношение должно измениться в значительной мере, причем изменение должно быть более или менее устойчивым. Наиболее часто влияние изменившегося соотношения сил заметно при преобразованиях коренных положений конституций о правах и свободах, о форме правления и т. п. Однако есть поправки, которые носят технический характер и не вызывают острой борьбы в парламенте и обществе.

Пересмотры конституций бывают полные и частичные. Особенно важны полные пересмотры, проводимые на основе положений действующего основного закона. Значение этого института несомненно, поскольку он позволяет легитимно ввести новую конституцию с новыми параметрами при соответствующем изменении соотношения политических сил. В результате исключается возможность нелегитимного, порой насильственного изменения существующего, но исчерпавшего себя государственного строя. Названный пересмотр оправдан лишь при значительном изменении соотношения

¹³⁴ Страшун Б.А. Конституционное (государственное) зарубежных стран учебник в 4 томах. Т.1. Ответ. за ред. Б.Д. Страшун. – М. Издательство БЕК, 1993, 246 с.

политических сил, требующем обновления государства. Поэтому естественно, что для полного пересмотра конституции требуются более жесткие условия, чем для внесения отдельных поправок.

Следует отметить, что полный пересмотр конституции возможен двумя путями. Первый – это принятие новой конституции в соответствии с правилами, предусмотренными прежней конституцией. Новейший пример – принятие новой швейцарской Конституции в 1999 году. Второй же путь – принятие новой редакции конституции при сохранении ее прежней даты. Примерами могут служить пересмотр нидерландской Конституции 1815 года в 1983 году, новые редакции Конституции Венгерской Народной Республики 1949 года, принятые в 1972 и 1989–1990 годах (в 1989 г. из названия государства и соответственно Конституции было исключено слово «Народная»).

В европейском конституционном массиве есть несколько актов, предусматривающих порядок их полного пересмотра. Подробно урегулирован такой институт в Швейцарии (ст. 138, 192, 193, 195 Конституции). Правом требовать полного пересмотра обладают 100 тыс. швейцарок и швейцарцев, имеющих право голоса, и такая их инициатива подлежит вынесению на голосование народа. Такой же пересмотр может быть предложен также одной из двух палат парламента. Если инициатива полного пересмотра исходит от народа или по этому вопросу существуют разногласия между двумя советами, то народ принимает решение, должен ли быть произведен полный пересмотр.

Если народ согласен на полный пересмотр, то обе палаты переизбираются и рассматривают вопрос о пересмотре согласно законодательной процедуре. Пересмотренная Конституция вступает в силу, как только народ и кантоны одобряют пересмотр (см. подробнее п. 2 § 1 гл. VI во 2-м изд. тома 3 настоящего учебника, которое должно выйти в свет в 2000 г.).

В Болгарии избран иной порядок полного пересмотра. Для принятия новой конституции в соответствии со ст. 157–163 действующей Конституции должно быть созвано специальное Великое народное собрание, о чем Народное собрание (парламент) должно принять решение большинством не менее чем 2/3 голосов от общего числа народных представителей (депутатов). Народное собрание при этом распускается. Великое народное собрание действует как учредительное собрание и в неотложных случаях осуществляет функции Народного собрания (подробно см. п. 2 § 1 гл. IX в томе 3 настоящего учебника).

В то же время к вопросу о полном пересмотре конституции встречается и совершенно иной подход. Так, из текста ст. 195 ныне действующей редакции Бельгийской конституции 1831 года можно сделать вывод, что полный пересмотр этого акта невозможен.¹³⁵

Частичный пересмотр означает относительно небольшую по объему замену, исключение или дополнение текста конституции, не затрагивающие всей совокупности положений, которые образуют ее концептуальную основу.

¹³⁵ Страшун Б.А. Конституционное (государственное) зарубежных стран учебник в 4 томах. Т.1. Ответ. за ред. Б.Д. Страшун. – М. Издательство БЕК, 1993, 246 с.

Обычно при частичном пересмотре нумерация статей или параграфов сохраняется, даже если какие-то из них исключены или добавлены новые (то же относится и к частям статей или параграфов). Например, когда в 1993 году во французскую Конституцию был включен новый разд. X, урегулировавший уголовную ответственность членов Правительства, три его статьи получили номера соответственно 68-1, 68-2, 68-3, но нумерация последующих разделов была в связи с этим изменена. Напротив, в Германии, когда в Основной закон был включен новый раздел о состоянии обороны, то не только 11 новых статей были пронумерованы со 115-а по 115-1, но и сам раздел получил номер X-а, то есть сохранилась вся нумерация прежних рубрик.¹³⁶

На порядок изменения конституции нередко влияет форма политико-территориального устройства государства. В федеративных государствах этот порядок по общему правилу более сложен, поскольку в нем в той или иной степени участвуют субъекты федерации или органы, выражающие интересы этих субъектов. То же иногда наблюдается и в унитарных государствах, где верхнему уровню местной власти предоставляются широкие права. Об этом свидетельствуют приведенные выше примеры США и Италии. В Австралии после одобрения проекта изменений Конституции Парламентом требуется утверждение проекта на референдуме большинством избирателей в стране и в большинстве штатов (ст. 128 Конституции 1900 г.). В Швейцарии при пересмотре Конституции его ратификация всегда осуществляется на референдуме, причем необходимо большинство голосов избирателей в стране и в большинстве кантонов (ст. 195 Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 г.).

Конституция США предусматривает возможность участия штатов в инициативе ее пересмотра и, как отмечалось, необходимость ратификации поправок штатами. Согласно ст. V по требованию законодательных собраний 2/3 штатов Конгресс созывает Конвент для рассмотрения поправок. Хотя Конституция не устанавливает срока для ратификации принятых Конвентом или Конгрессом поправок штатами, Конгресс стал его устанавливать (обычно 7 лет). По Конституции Канады 1982 года конституционные поправки, которые изменяют законодательные полномочия, права собственности или какие-либо иные права и привилегии Лейслатуры или Правительства провинции, не будут действовать в провинции, если ее Лейслатура до издания Генерал-губернатором (представителем главы государства) прокламации об изменении Конституции на основе решения федерального Парламента выразит свое несогласие с изменением.¹³⁷

Процедуры изменения конституций чрезвычайно разнообразны, однако можно выделить несколько общих этапов. Субъекты права инициативы конституционного пересмотра – обычно те же, что и в нормальном законодательном процессе. Иногда к ним устанавливаются дополнительные требования. Конституция Греции, например, разрешает вносить предложение о

¹³⁶ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. - М. Инфра-М-Норма, 1997; Зорькин В.Д. Россия и ее Конституция. // "Журнал российского права", 2003, N 11; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. - М. Юрист, 2005.

¹³⁷ Страшун Б.А. Конституционное (государственное) зарубежные стран учебник в 4 томах. Т.1. Ответ. за ред. Б.Д. Страшун. - М. Издательство БЕК, 1993, 246 с.

конституционном пересмотре не менее чем 150 депутатам. Во Франции и Бельгии инициатива конституционного пересмотра принадлежит не только парламентариям, но и главе государства, действующему по предложению главы правительства. В Ирландии такая инициатива принадлежит только нижней палате Парламента.¹³⁸

Процедуру конституционного пересмотра можно условно разделить на два этапа – принятие поправок парламентом и их ратификацию, хотя это не всегда четко просматривается в нормах. Так, во Франции после принятия поправок к Конституции Парламентом Президент Республики назначает для ратификации референдум или созывает Конгресс, включающий членов обеих палат Парламента (ст. 89 Конституции). В Греции поправки должны быть приняты Палатой депутатов двух последовательных созывов (ст. 110 Конституции). Ратифицирующие референдумы могут быть как факультативные, так и обязательные.

Процедура рассмотрения проекта конституционных поправок зачастую сложнее процедуры рассмотрения обычного законопроекта. Обычно предусматриваются повышенные требования к большинству голосов, необходимому для утверждения проекта (например, в Японии нужно согласие 2/3 общего числа членов каждой палаты Парламента), устанавливаются специальные сроки для рассмотрения проекта после его внесения и т. д. Для подготовки конституционных поправок иногда образуются специальные органы. В Австралии, например, в 1927 и 1958 годах образовывался специальный консультативный орган, предварительно рассматривавший проекты пересмотра Конституции. Иногда парламент образует из своего состава конституционную комиссию для подготовки проекта (Швеция, Финляндия).¹³⁹

Из значительного многообразия институтов непосредственной демократии к пересмотру конституции имеют касательство главным образом два – народная инициатива и референдум. Первая предусматривается нечасто. Так, ст. 71 итальянской Конституции устанавливает возможность оформленной в виде законопроекта народной инициативы по пересмотру Конституции. Такой законопроект может быть внесен не менее чем 50 тыс. избирателей. В Австрии такой возможностью располагают не менее 100 тыс. избирателей или 1/6 часть избирателей трех земель (ч. 2 ст. 41 Федерального конституционного закона). В Швейцарии согласно ст. 139 Конституции народные инициативы, ведущие к частичному пересмотру Конституции, могут быть оформлены в виде предложения в общих выражениях или в виде предложения, содержащего оформленный законопроект. Если народная инициатива не соблюдает принцип единства формы, принцип единства предмета или императивных норм международного права, то Федеральное собрание объявляет такую инициативу полностью или частично недействительной.

В большинстве стран в изменении конституции обязательно участвует глава государства. Обычно он промульгирует поправки. Иногда (например, в

¹³⁸ Авакьян С.А. Конституция России: Природа, эволюция, современность. 2-е изд. М.: РЮИД; Сашко, 2000. С. 219.

¹³⁹ Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М.: ГУ ВШЭ, 2002. С. 252

Италии) он не может вернуть законопроект в парламент для повторного обсуждения, но в Бельгии, Дании, Нидерландах может по совету правительства отказать в даче санкции на закон. Во Франции главе государства принадлежит право инициативы пересмотра Конституции (юридически по предложению Премьер-министра), а также право выбора способа ратификации поправок, если они были предложены Правительством. Напротив, Президент США даже не промульгирует поправки.¹⁴⁰

Ограничение изменений

В большинстве конституций нет оговорок в отношении их пересмотра, однако в некоторых содержатся такие ограничения либо по существу, либо по времени осуществления. Ограничения по существу чаще всего касаются формы правления в стране. Во Французской Третьей республике ст. 2 Конституционного закона 1884 года гласила: «Республиканская форма правления не может служить предметом предложений о пересмотре». Идентичная формулировка содержалась в ст. 95 Конституции Франции 1946 года, и почти такая же осталась в ст. 89 действующей Конституции этой страны. Аналогичные положения мы находим в ст. 139 Конституции Италии и в ряде других конституционных актов. В Конституции Греции запрещено изменять положения, определяющие основы и форму правления государства как парламентарной республики, а также ряд специально указанных норм (ст. 100, ч. 1). Конституция Португальской Республики в ст. 290, озаглавленной «Пределы пересмотра Конституции», установила перечень из 15 пунктов, которые должны уважаться при пересмотре; это республиканская форма правления, принцип всеобщих и прямых выборов при тайном голосовании, принцип разделения властей и взаимозависимости органов власти и др.

В Германии не допускаются поправки, затрагивающие разделение Федерации на земли и принципы сотрудничества земель, а также такие принципы, как неприкосновенность достоинства человека, прав человека, обязательность для всех ветвей власти основных прав, представляющих собой непосредственно действующее право, демократический, социальный и федеративный характер государства, народовластие, связанность законодательства конституционным строем, а исполнительной власти и правосудия законом и правом, право немцев на сопротивление любым попыткам устранить конституционный строй (ст. 79, а также ст. 1 и 20 Основного закона).¹⁴¹

В конституциях иногда устанавливается определенный период времени, в течение которого запрещается внесение в них поправок. Такие положения преследуют цель обеспечить в течение этого времени стабилизацию вновь установленного конституционного строя. Первой такой конституцией была французская 1791 года, запрещавшая всякий пересмотр в течение первых двух легислатур, то есть в течение четырех лет, а учитывая, что для вступления в силу поправок необходимо было принять их в течение трех последовательных легислатур (ст. 4 разд. VII), то только в 1801 году можно было бы изменить эту Конституцию (известно, впрочем, что следующая Конституция была принята

¹⁴⁰ Страшун Б.А. Конституционное (государственное) зарубежных стран учебник в 4 томах. Т.1. Ответ. за ред. Б.Д. Страшун. – М. Издательство БЕК, 1993, 246 с.

¹⁴¹ Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М.: ГУ ВШЭ, 2002. С. 252

уже в 1793 г.). Конституция Греции разрешает пересмотр только по истечении пяти лет после окончания процедуры предыдущего пересмотра (ч. 6 ст. 110). Согласно ст. 284 португальской Конституции Собрание Республики может пересмотреть Конституцию по истечении пяти лет после опубликования последнего закона о пересмотре в обычном порядке, однако может взять на себя полномочия по пересмотру в любое время, если за это проголосуют 4/5 полномочных депутатов.

В ряде конституций содержится запрещение их пересмотра в условиях чрезвычайной ситуации в стране. Конституция Франции 1946 года в ст. 94 запрещала начало или продолжение процедуры пересмотра в случае оккупации иностранными войсками всей или части страны. Цель этой нормы – избежать повторения практики вишистского режима, во время которого 10 июля 1940 г. была упразднена конституция Третьей республики. Такое же запрещение включено в ст. 89 Конституции Франции 1958 года, а в 1968 году – в Конституцию Бельгии: «Никакой пересмотр не может производиться или продолжаться во время войны или когда Палаты не имеют возможности собраться на федеральной территории» (ст. 196).

В связи с ограничениями пересмотра интересен вопрос о внесении поправок в те нормы, которые регулируют сам порядок изменения конституции. Эти статьи изменяются по общему правилу в том же порядке, что и другие положения. Так, в 1922 году была изменена содержавшая соответствующее регулирование ст. 196 Основного закона для Королевства Нидерландов в редакции 1887 года, в 1982 году преобразованы три первых статьи раздела о пересмотре Конституции Португалии, а изложенная статья этой Конституции была еще раз изменена в 1992 году.¹⁴²

Отмена конституций

Речь здесь пойдет о жестких конституциях, ибо в случае гибких какой-либо проблемы не существует.

Чаще всего конституции отменяются в результате революций. Однако иногда послереволюционные акты оставляют в силе некоторые законоположения свергнутого режима. Например, в ст. 178 Веймарской конституции Германии 1919 года указывалось, что «прочие законы и указы Империи остаются в силе, поскольку не находятся в противоречии с Конституцией».

Конституция может отменяться в предусмотренном ею же порядке в результате коренных изменений в жизни страны, когда складывается новая расстановка политических сил. Иногда в новых основных законах содержится упоминание о юридической отмене предшествующего акта. Так, Конституция Бельгии в ст. 137 устанавливает: «Основной закон от 25 августа 1815 г. отменяется».

Встречаются случаи, впрочем не очень часто, когда в действующей конституции указывается, что она должна быть отменена в результате какого-либо события. Такие конституции относятся к числу временных; тем не менее такая отмена возможна. Например, ст. 146 Основного закона для ФРГ до объединения с ГДР в 1990 году содержала норму, согласно которой этот акт «прекращает свое действие в день, когда вступит в силу Конституция, принятая

¹⁴² Страшун Б.А. Конституционное (государственное) зарубежных стран учебник в 4 томах. Т.1. Ответ. за ред. Б.Д. Страшун. – М. Издательство БЕК, 1993, 246 с.

свободным решением немецкого народа». На практике последнего не случилось, поскольку германский законодатель предпочел изменить названную статью и распространить действие Основного закона и на территорию бывшей ГДР.¹⁴³

Фактически отмена конституций имеет место при их полном пересмотре, рассмотренном выше в п. 2 настоящего параграфа.

В новые конституции часто переходят многие положения прежних. Обычно сохраняется терминология, подчас структура, фразеология, хотя в последнее время все больше наблюдаются черты схожести конституционных актов различных стран. Впрочем, надо сказать, что в постсоциалистических странах такой преемственности по отношению к отмененным социалистическим конституциям не наблюдается, как в свое время в этих последних обычно не сохранялась преемственность по отношению к конституциям досоциалистическим. Напротив, постсоциалистические конституции часто свидетельствуют о стремлении обеспечить определенную преемственность по отношению к досоциалистическим конституциям.

¹⁴³ Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М.: ГУ ВШЭ, 2002. С. 252