УЧЕБНИКИ
И УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

М. В. Мархгейм
М. Б. Смоленский
И. С. Яценко

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Юридический
центр

Иван Семенович Яценко
Михаил Борисович Смоленский
Марина Васильевна Мархгейм

Конституционное право Российской Федерации

Серия «Учебники и учебные пособия (Юридический Центр Пресс)»

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11221071
Конституционное право Российской Федерации: Юридический центр Пресс; Санкт-Петербург; 2003
ISBN 5-94201-159-1

Аннотация

В учебнике раскрываются основные вопросы конституционного права Российской Федерации: основы конституционного строя, правовой статус личности, федеративное устройство, государственный механизм и др.

Сжатое и емкое изложение материала позволяет с наименьшими временными затратами получить тот объем знаний предмета, который поможет квалифицированно разбираться в процессах, происходящих в Российской Федерации.

Учебник подготовлен в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта к содержанию и уровню подготовки специалистов по специальности 02.11.00 – Юриспруденция.

Для преподавателей, студентов юридических вузов и факультетов, а также для всех, кто интересуется проблемами современного российского конституционализма.

Содержание

Введение 5
Глава 1 7
1.1. Понятие и предмет конституционного права России как отрасли права 7
1.2. Конституционно-правовые нормы и институты 10
1.3. Конституционно-правовые отношения, их субъекты 13
1.4. Источники конституционного права: понятие и виды 15
1.5. Система конституционного права России. Место конституционного права в системе права Российской Федерации 18
1.6. Место конституционного права как науки в системе общественных наук 22
1.7. История развития науки конституционного права России 25
1.8. Конституционное право России как учебная дисциплина 27
Глава 2 28
2.1. Понятие и значение конституции как базового закона 28
2.2. Структура, форма и функции конституции 31
2.3. Порядок принятия и изменения конституции 34
2.4. Классификация конституций 36
2.5. Понятие и характеристики современного конституционализма 38
Глава 3 40
3.1. Россия конца XVIII – начала XIX в. Возникновение конституционного процесса 40
3.2. Развитие российского конституционализма в конце XIX – начале XX в. 47
3.3. Этапы конституционного развития России после 1917 г. Конституции России 1918, 1925, 1937, 1978 годов. Их особенности и общие черты 49
3.4. Конституционные реформы 1989–1993 годов. Необходимость принятия новой конституции 52
3.5. Конституция Российской Федерации 1993 г.: основные черты, особенности, функции и юридические свойства 54
3.6. Структура конституции Российской Федерации 56
3.7. Порядок принятия конституции Российской Федерации 58
3.8. Пересмотр конституции Российской Федерации и внесение в нее поправок 60
3.9. Гарантии реализации Конституции Российской Федерации. Прямое действие конституции 66
3.10. Конституция РФ 1993 г. и нормы международного права 67
Глава 4 69
4.1. Понятие и сущность гражданского общества 69
Конец ознакомительного фрагмента. 79

Михаил Смоленский, Марина Мархгейм, Иван Яценко Конституционное право Российской Федерации

© Мархгейм М. В., Смоленский М. Б., 2003
© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003

* * *

Введение

Особенность развития конституционного права Российской Федерации, как, впрочем, и других отраслей права, состоит в том, что на пути правовых реформ, в осуществлении которых так нуждается наше государство, законодательное оформление необходимых преобразований существенно оторвано от реалий времени и практической жизни.

Правовая реформа проводится в условиях, когда в обществе только начинает складываться единство коренных целей общественного развития и главных путей их достижения. За время действия Конституции Российской Федерации, принятой в декабре 1993 г., общество сумело избежать разрушительных потрясений, добилось сохранения общественно приемлемого уровня политической стабильности и гражданского согласия, хотя дальнейшее расслоение общества продолжается. Многое из уже сделанного нуждается в законодательном закреплении и корректировке. Это касается практически всех сфер нашей жизни и в области экономики, финансов, земельных отношений, и в области прав личности. Пока не приняты базовые законы, все правовое пространство непрочно и оказывается зыбким. Это ведет к нарушениям прав и законных интересов граждан в Российской Федерации. Сегодня можно с уверенностью говорить лишь о значительном улучшении кризисной ситуации в конституционной сфере, в сфере парламентаризма и в сфере федеративных отношений.

Сказанное позволяет особо подчеркнуть важность системного характера правовой реформы в рамках развития Конституции Российской Федерации, в последовательном осуществлении демократического курса государства и обеспечении верховенства Конституции РФ и ее прямого действия.

Необходимо в интересах укрепления целостности государства последовательно реализовать принцип федерализма в правовой системе, преодолевая как унитаристские, так и сепаратистские правовые тенденции.

Требуется дальнейшее совершенствование законодательного процесса, координация усилий всех субъектов законодательной инициативы, усиление контроля за изданием подзаконных актов.

Предстоит завершение институционализации судебной системы, принятие новых законов о Верховном Суде РФ, о роли мировых судей, так как совершенствование форм судопроизводства на основе демократических принципов должно быть ориентировано прежде всего на эффективную судебную защиту прав и законных интересов граждан. Особого внимания заслуживает не разрешенная до настоящего времени проблема развития института присяжных заседателей.

Назрела острая необходимость сформировать систему административной юстиции в России и в дальнейшем довести ее до создания административных судов.

Важнейшей целью правовой реформы является упорядочение и повышение эффективности государственных и общественных институтов. Конституционная характеристика Российской Федерации как правового государства требует новых подходов к пониманию государства и его роли в гражданском обществе. Сохраняется негативная тенденция: вместо обеспечения единства и взаимодействия разных видов государственных органов на основании принципа «разделения властей» нередко проводится курс на их искусственное противопоставление или попытку объединения.

Поддержание курса на развитие местного самоуправления требует решительных действий и серьезных усилий всех институтов общества, в том числе и самих граждан.

Несмотря на то, что теоретические положения курса «Конституционное право Российской Федерации» требуют дальнейшей разработки, его изучение поможет студентам систе-

матизировать полученные знания, усвоить идеи и положения конституционной реформы и государственного строительства в Российской Федерации.

Глава 1
Конституционное право России – отрасль права и юридическая наука

1.1. Понятие и предмет конституционного права России как отрасли права

Понятие «конституционное право» многогранно и употребляется в трех формах: как отрасль права в системе национального права, т. е. совокупность конституционно-правовых норм, действующих на территории данной страны; как наука, изучающая конституционно-правовые нормы и формирующая на их основе правоотношения и институты; как учебная дисциплина, основанная на данных науки.

Конституционное право России как отрасль права – составная часть ее национальной правовой системы, совокупность правовых норм, которые регулируют общественные отношения, возникающие в процессе осуществления народовластия, охраняют основные права и свободы человека и учреждают в этих целях определенную систему государственной власти, основанную на принципе «разделения властей».

Одним из важнейших завоеваний демократического процесса в России является внедрение в сознание народа постулата: не народ существует для государства, а государство существует для человека, чтобы охранять его свободу и обеспечивать благополучие. Но равновесие между властью и свободой необходимо соблюдать, так как свобода без прочной государственности превращается в анархию, а государство, построенное на отказе своих граждан от свободы, превращается в тоталитарное.

Найти баланс свободы народа и власти государства – главная задача и смысл конституционного права России.

Конституционное право России прочно переплетено с политикой и вообще со всей политической системой страны.

Властные отношения задевают права и свободы человека и сталкиваются с коллективными действиями людей, объединенных в партии и движения, которые путем выборов влияют на эти отношения. Отсюда огромный интерес к изучению институтов конституционного права и борьба мнений вокруг политических основ этой отрасли и ее институтов.

Как любая отрасль права, конституционное право России имеет свой предмет.

Общественные отношения, регулируемые нормами той или иной отрасли права, в юридической лексике именуются ее предметом.

Уяснение вопроса о предмете отрасли права является необходимой предпосылкой правильного понимания общих качеств, свойственных ее нормам и институтам, специфики правового регулирования.

Кроме того, без знания предмета каждой отрасли права невозможна правоприменительная деятельность. Надо четко установить, нормы какой отрасли подлежат применению.

Конституционное право регулирует отношения, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной и др., но не все отношения целиком, а лишь определенный их слой, а точнее сказать – фундамент этих отношений.

К его предмету относятся те отношения, которые можно назвать базовыми, основополагающими в каждой из указанных сфер. Они образуют как бы фундамент всего зда-

ния сложной системы социальных связей, подлежащих правовому воздействию, определяют структуру всего социального организма. Такого рода отношения выступают как системообразующие, обеспечивающие целостность общества, его единство как организованной и функционирующей структуры, основанной на общих началах политического, экономического и социального устройства общества и государства.

Предмет конституционного права России охватывает две основные сферы общественных отношений:

1) охрану прав и свобод человека (в сфере отношений человека и государства);

2) устройство государства и государственной власти (отношения в сфере власти).

Баланс этих отношений и обеспечивает единство общества:

– лежащими в основе общества принципами, выражающими его качественную определенность, формы организации и функционирования;

– механизмом, посредством которого осуществляется управление всеми сферами жизнедеятельности общества. Конституционное право имеет своим предметом общественные отношения такого рода.

Рассмотрим их более подробно.

1. Конституционно-правовые нормы закрепляют прежде всего основные принципы, определяющие устройство общества: суверенитет, форму правления, форму государственного устройства, принадлежность власти, общие основы функционирования всей системы политической организации общества.

В обществе обязательно существуют единые основы экономической системы: допускаемые и охраняемые формы собственности, гарантии защиты прав собственников, способы хозяйственной деятельности, обеспечение государством потребностей в образовании, науке, культуре.

Совокупность основополагающих общественных отношений, определяющих устройство государства, закрепляющие их нормы в действующей Конституции России обобщаются понятием «основы конституционного строя».

2. Общество не может существовать без единых основ правового статуса его членов, определения принципов взаимосвязи государства, общества и гражданина.

Предметом конституционного права являются такие отношения, которые определяют гражданство, принципы, характеризующие положение человека в обществе и государстве, его права, свободы и обязанности. Эти отношения являются исходными для всех остальных сфер общественных отношений между людьми.

3. В России существует широкая сфера отношений между Федерацией в целом и ее субъектами, урегулирование которых составляет важное условие обеспечения целостности и единства государства. Эти отношения также составляют предмет конституционного права.

4. Целостность и единство общества обеспечиваются и механизмом управления социальными процессами. В обществе это выражается через систему органов государственной власти и органов местного самоуправления. Конституционно-правовые нормы закрепляют основные принципы системы органов государственной власти и органов местного самоуправления; виды органов; правовой статус органов законодательной, судебной и исполнительной власти, порядок их образования; формы деятельности. Посредством такой правовой регламентации обеспечивается система управления обществом.

К предмету конституционного права России относится регулирование отношений, связанных с системой всех представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Следовательно, конституционное право России – ведущая отрасль права РФ, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, через которые обеспечивается организационное и функциональное един-

ство общества как целостной социальной системы, т. е. основы конституционного строя Российской Федерации, правовой статус человека и гражданина, федеративное устройство, систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, отношения между человеком (обществом) и государством.

1.2. Конституционно-правовые нормы и институты

Рассматривая понятие конституционно-правовых норм, необходимо отметить, что им свойственны общие признаки, присущие всем правовым нормам, безотносительно к их отраслевой принадлежности, а также особенности, выделяющие их в самостоятельную часть всей системы права.

Специфика конституционных норм характеризуется: 1. Своим содержанием, т. е. той сферой общественных отношений, на регулирование которых они направлены (например, человек (общество) и государство). В этой связи выделяют *нормы-дефиниции* (например, ст. 1 Конституции РФ, дающая сущностное определение России как государства), *нормы-начала* (например, ст. 3 Конституции РФ, устанавливающая, что единственным источником власти является многонациональный народ России), *нормы-правила* (например, ч. 2 ст. 95, определяющая общий подход к формированию Совета Федерации Федерального Собрания РФ), *нормы-принципы* (например, ст. 10 Конституции РФ, называющая ведущий принцип осуществления государственной власти в РФ).

2. Источниками, в которых они выражены. Об источниках мы будем говорить в дальнейшем, но самым главным источником, в котором выражены основополагающие, наиболее значимые нормы, является особый нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой во всей правовой системе, – Конституция Российской Федерации.

3. Своеобразием вида норм. В конституционном праве значительно больше, чем в других отраслях, норм общепринятого, а не конкретно регулирующего характера. 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 определяют формы правовых актов, порядок их принятия и опубликования, компетенцию государственных органов в сфере правотворчества, т. е. обязательный порядок для создания всех правовых норм других отраслей. Нормы конституционного права определяют и саму систему российских органов государственной власти.

5. Особым механизмом реализации. Многие конституционно-правовые нормы в своей реализации связаны не с возникновением конкретных правоотношений, а с особого вида отношениями общего характера или правового состояния (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе Российской Федерации).

6. Специфическим характером субъектов, на регулирование отношений которых они обращены. Все субъекты конституционно-правовых отношений могут быть разделены на *социальные* и *организационные*. Социальные субъекты в свою очередь делятся на *индивидуальные* (например, человек, гражданин) и *коллективные* (например, многонациональный народ, национальные меньшинства, коренные малочисленные народы). Организационные субъекты бывают *публичные* (например, государство, органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления) и *общественные* (например, общественные организации, профессиональные союзы, политические партии). Вместе с тем, исходя из конституционного положения о высшей ценности человека, его прав и свобод, в качестве главного субъекта выступает человек.

7. Особенностями структуры. Для конституционно-правовых норм характерна двучленная структура (гипотеза и диспозиция) и лишь в отдельных случаях – трехчленная (гипотеза, диспозиция и санкция).

Конституционно-правовые нормы принято классифицировать по следующим основаниям:

1. По содержанию, т. е. по кругу регулируемых общественных отношений.

Одни нормы связаны со сферой общественных отношений, другие – с закреплением основ правового статуса гражданина и человека, третьи – с федеративным устройством, четвертые – с системой органов государства. Существуют и другие взаимосвязанные комплексы норм, регулирующие относительно близкие сферы общественных отношений.

При применении норм важно установить все эти взаимосвязи, определить их место в системе других норм, регулирующих данную сферу общественных отношений.

2. По юридической силе. Этот фактор находится в прямой зависимости от того, в каком правовом акте выражена та или иная норма, от места правовых актов данного вида в общей системе права, а также разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Ни одна правовая норма не может противоречить Конституции. Наиболее значимые нормы выражены в федеральных конституционных актах, принимаемых по предметам исключительного ведения Российской Федерации по вопросам, прямо указанным в самой Конституции (например, ч. 2 ст. 56 устанавливает, что порядок ведения чрезвычайного положения на всей территории России или в отдельных ее местностях регулируется федеральным конституционным законом).

В соответствии с Конституцией РФ различают и федеральные законы, которые не могут противоречить Конституции РФ и конституционным законам. На основе Конституции и федеральных законов издаются все другие правовые акты. От уровня юридической силы нормы зависит и юридическая база, на основе которой формируется ее содержание. Юридическая сила определяет и порядок отмены нормы, линию ее взаимодействия с другими нормами, их соотношение.

3. По территории действия. Существуют нормы, действующие на всей территории Федерации или в отдельных ее субъектах, а также в границах территории, в которых осуществляется местное самоуправление.

4. По характеру содержащегося предписания. Этот признак раскрывает механизм регулирующего воздействия нормы. Различают нормы: управомочивающие, обязывающие и запрещающие.

Управомочивающие нормы закрепляют право субъектов производить предусмотренные в них действия, определяют рамки их полномочий. Это все нормы, закрепляющие компетенцию Российской Федерации, ее субъектов, предметы ведения всех государственных органов. К управомочивающим нормам можно отнести содержащиеся в Конституции РФ нормы-принципы (например, ст. 10), нормы-цели (например, ч. 1 ст. 7), нормы-задачи (например, ч. 2 ст. 55) и т. п. Их предписания закрепляют правомочия всех субъектов действовать в контексте предусмотренных в них предписаний.

Обязывающие нормы закрепляют обязанности субъектов соотносить свои действия, поведение с установками данных норм, избирать вариант поведения, соответствующий их требованиям. К ним относятся нормы, закрепляющие конституционные обязанности граждан (например, ст. 57, 58, ч. 1 ст. 59), и нормы, в которых исключается иной вариант действия, чем предусмотренный в норме (например, п. «а» ст. 84, ч. 1, 4 ст. 111).

Запрещающие нормы содержат запреты на совершение определенных действий, в них предусмотренных (например, ч. 5 ст. 13, ч. 1 ст. 24, ч. 2 ст. 55).

5. По степени определенности содержащихся в них предписаний. По этому признаку различают императивные и диспозитивные нормы.

Императивные нормы не допускают свободы усмотрения субъекта в применении установленного ими правила. В них определяется вариант поведения субъекта в данных обстоятельствах (например, ч. 1 ст. 54, ч. 3 ст. 56, ч. 1 ст. 75 Конституции РФ).

Диспозитивные нормы предусматривают возможности выбора варианта действия субъекта с учетом указанных в норме условий и обстоятельств (например, ч. 3 ст. 59, ч. 3 ст. 67, ч. 2 ст. 68 Конституции РФ).

6. По назначению в механизме правового регулирования. Различают процессуальные и материальные нормы. Применение многих норм конституционного права сопряжено с необходимостью соблюдения процедурных правил, воплощенных в процессуальных нормах (например, ст. 93, ч. 2 ст. 108). Материальная норма предусматривает содержание действия по правовому регулированию общественных отношений (например, ч. 1 ст. 67, ч. 1 ст. 68 Конституции РФ), а процедурная норма определяет порядок, в котором она должна быть реализована, организацию работы, процедуру принятия законов.

Правовой результат достигается действием не одной правовой нормы, а их совокупности. Такие совокупности родственных норм именуются государственно-правовыми институтами.

Главным в объединении норм в правовой институт является признак однородности сферы регулируемых ими общественных отношений. В качестве конституционно-правового института рассматриваются нормы, устанавливающие основы конституционного строя, основы статуса человека и гражданина и другие комплексы норм, выступающие как главные части системы отрасли.

В правовом институте объединяются нормы разных видов с учетом их классификации. В него могут входить нормы различной юридической силы, различные по территории действия и по другим признакам.

Установление принадлежности нормы к тому или иному правовому институту необходимо, так как не каждая отдельная норма проявляет свойства, присущие институту в целом.

1.3. Конституционно-правовые отношения, их субъекты

В результате воздействия правовых норм на общественные отношения возникают конституционно-правовые отношения.

Специфика конституционно-правовых отношений по сравнению с другими видами правоотношений состоит в следующем:

1. Они отличаются своим содержанием, возникают в особой сфере отношений, составляющих предмет конституционного права.

2. Им свойственен особый субъектный состав. Среди субъектов государственно-правовых отношений имеются такие, которые не могут быть участниками других видов правоотношений.

3. Обладают высоким политическим потенциалом. По существу, они представляют собой квинтэссенцию политико-правовых отношений, существующих в обществе.

4. Реализуются обычно не изолированно, а в составе связки, блока.

Таким образом, конституционно-правовое отношение – это общественное отношение, урегулированное нормой конституционного права, содержанием которого является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, предусмотренных данной правовой нормой.

В результате реализации норм (правил поведения) возникают конкретные конституционно-правовые отношения с четко определенными субъектами, их взаимными правами и обязанностями.

Реализация таких видов норм, как нормы-дефиниции, нормы-принципы, нормы-цели и т. п., порождает правоотношения общего характера, в которых конкретно не определены субъекты отношений, не установлены их конкретные права и обязанности.

Особым видом конституционно-правовых отношений являются правовые состояния, характерная черта которых – четкая определенность субъектов правоотношения. Но содержание взаимных прав и обязанностей субъектов конкретно не определено, оно выводится из общего массива действующих конституционно-правовых норм (состояние в гражданстве, состояние субъектов Федерации в составе РФ).

Среди видов конституционно-правовых отношений можно выделить постоянные и временные. Срок действия постоянных норм не является определенным, но они могут и прекратить свое существование в конкретных условиях (смерть гражданина прекращает отношения гражданства). Временные правоотношения возникают в результате реализации конкретных норм-правил поведения. С выполнением заложенной в правоотношении правообязанности они прекращаются (правоотношения между избирателем и участковой избирательной комиссией заканчиваются по завершении выборов).

Особые виды конституционно-правовых отношений – материальные и процессуальные. В материальных правоотношениях реализуется само содержание права и обязанности, через процессуальные – порядок реализации правовых действий, т. е. процедура.

По целевому назначению различают правоустановительные и правоохранительные правовые отношения. В первых реализуются права и обязанности, которые должны осуществить участники правоотношений, во вторых – права и обязанности, связанные с правовой охраной предписаний, заложенных в конституционно-правовых нормах, устанавливающих те или иные обязанности субъектов.

Возникновению конкретного конституционно-правового отношения на базе правовой нормы предшествует юридический факт. Именно с него начинается реализация правовой

нормы. Благодаря юридическому факту конкретный субъект становится участником данного правоотношения.

Юридический факт – это событие или действие, влекущее за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношения. Действия могут подразделяться на юридические акты и юридические поступки.

Круг субъектов конституционно-правовых отношений очень широк (народ, государство, депутаты, органы государственной власти и т. д.). Народ выступает в качестве субъекта правовых отношений при проведении референдума, выборов депутатов Государственной Думы, Президента РФ.

Субъектами конституционно-правовых отношений могут быть все, на кого правовые нормы данной отрасли возлагают определенные обязанности и предоставляют права.

В качестве субъектов конституционно-правовых отношений в отдельных случаях могут выступать и иностранные граждане, и лица без гражданства (при подаче заявления о приобретении гражданства).

1.4. Источники конституционного права: понятие и виды

Различают понятие источника права в материальном и формальном юридическом смыслах. В первом значении понимаются факторы, определяющие само содержание права. К ним относят материальные условия жизни общества, его экономические отношения.

В юридическом смысле в качестве источника права рассматриваются формы, посредством которых устанавливаются и получают обязательную силу правовые нормы. Формами в этом случае выступают правовые акты.

Источниками конституционного права являются правовые акты, посредством которых конкретизируются конституционно-правовые нормы. Ими считаются только действующие в настоящий период правовые акты.

Для источников права установлен особый порядок как их принятия, так и отмены. После отмены акта он перестает быть источником действующего права.

Особое место среди актов, действующих на территории Российской Федерации, занимает Конституция Российской Федерации. Она является основным источником отрасли. Эта ее роль обусловлена следующими факторами:

1. В Конституции РФ устанавливаются правовые нормы общего характера, являющиеся основополагающими для всего текущего конституционно-правового регулирования. Все другие источники исходят из конституционных норм, детализируя их положения.

2. Конституция РФ как источник права характеризуется широтой содержания установленных в них норм. Последние охватывают своим воздействием все сферы жизни общества: политическую, экономическую, социальную, духовную.

3. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить федеральной Конституции.

4. В Конституции РФ определяются многие другие виды источников отрасли права. В ней устанавливаются наименование правовых актов, их юридическая сила, порядок принятия, отмены и опубликования.

5. Значение Конституции России определяется и тем, что установленные в ней нормы выступают как форма воплощения воли народа; в ней в юридической форме устанавливаются цели, которые перед собой ставит общество, и принципы его организации и жизнедеятельности.

6. Конституция РФ – акт не только наивысшего правового, но и общественного значения. Ее нормы касаются каждого гражданина, всех субъектов общественной деятельности.

Таким образом, Конституция Российской Федерации как основной источник отрасли служит формой установления норм, составляющих ядро конституционного права, основу всего конституционно-правового регулирования общественных отношений, входящих в предмет данной отрасли права.

К числу источников конституционного права, устанавливающих нормы общефедерального значения, относятся законы Российской Федерации. Закон – наиболее распространенная форма, через которую должно быть установлено наибольшее количество конституционно-правовых норм, принимаемых на основе развития конституционных положений и принципов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. предусматривается принятие федеральных конституционных законов (например, ч. 2 ст. 56, ч. 2 ст. 65, ч. 5 ст. 66, ч. 1 ст. 70, п. «д» ст. 103, ч. 2 ст. 114, ч. 3 ст. 118 Конституции РФ) и федеральных законов (например, ч. 2 ст. 70, ч. 2 ст. 67, ч. 4 ст. 75, ч. 4 ст. 81 Конституции РФ). Они различаются

по юридической силе; предметам ведения, которые в них могут затрагиваться; порядку принятия; возможности применения в отношении них Президентом РФ отлагательного вето.

В качестве источника конституционного права России выступают правовой акт в форме закона о Российской Федерации о поправке к Конституции РФ (ст. 2 Федерального закона от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»), а также законы, действовавшие в РФ до вступления в силу Конституции РФ 1993 г., в части, ей не противоречащей (ч. 2 Заключительных и переходных положений Раздела второго Конституции РФ).

Таким образом, к источникам конституционного права относятся такие законы, как, например, Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. «О Государственном флаге Российской Федерации» (с изм. и доп. от 9 июля 2002 г.), Федеральный закон РФ от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации», Закон РФ от 9 октября 1992 г. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (с изм. и доп. от 23 июня 1999 г., 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г.) и др.

В качестве источников выступают и содержащие конституционно-правовые нормы правовые акты, принимаемые *Президентом* России (например, Указ Президента РФ от 30 сентября 2002 г. «О награждении государственными наградами Российской Федерации»), *Советом Федерации* (например, Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 15 мая 2002 г. «О Положении о Почетной грамоте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»), *Государственной Думой* (например, Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 6 марта 2002 г. «Об изменениях в составах некоторых комитетов Государственной Думы»), *Правительством РФ* (например, постановление Правительства РФ от 30 августа 2002 г. «О создании Правительственной комиссии по образованию»).

Источником отрасли являются регламенты палат Федерального Собрания РФ, положения о различных вспомогательных органах, образуемых органами законодательной и исполнительной власти.

Особое место среди источников конституционного права занимают декларации: Декларация о государственном суверенитете от 12 июня 1992 г., Декларация о языках народов России от 25 октября 1991 г., Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. Такие декларации имеют правовое значение. В них формируются принципы, считающиеся обязательными для всего конституционно-правового развития государства, провозглашаются новые концепции, определяющие дальнейшее развитие государства.

К числу источников конституционного права, действующих только на территории субъектов Российской Федерации, относятся конституции республик и уставы других субъектов Федерации. Эти акты содержат нормы, в обобщенной форме закрепляющие правовой статус конкретного субъекта Федерации, основы его устройства, компетенцию, структуру органов государственной власти.

Конституции республик и уставы должны соответствовать Конституции России и федеральным законам. Они обладают более высокой юридической силой по отношению к другим правовым актам субъекта РФ.

Формами установления правовых норм, действующих только на территории конкретного субъекта, являются законы, принятые его законодательным (представительным) органом, постановления, принятые органами исполнительной власти, иные нормативные акты. К источникам отрасли относятся и правовые акты представительных органов местного самоуправления, содержащие конституционно-правовые нормы, в частности, их уставы (положения).

Характеризуя виды источников конституционного права, следует выделить договоры: внутригосударственные публично-правовые (в их числе Федеративный договор, подписан-

ный 31 марта 1992 г., договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными государственными органами и органами государственной власти конкретного субъекта РФ, которые предусмотрены ч. 3 ст. 11 федеральной Конституции) и международные договоры, которые в качестве источников конституционного права определены самой Конституцией РФ – ч. 4 ст. 15, ч. 3 ст. 46, ч. 2 ст. 67 и др. (например, Договор «О создании Союзного государства» (Москва, 8 декабря 1999 г.), Договор между Российской Федерацией и Монголией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам (Улан-Батор, 20 апреля 1999 г.) и др.).

Судебные решения также являются источниками конституционного права, особенно акты Конституционного Суда РФ, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом РФ от 26 июля 1994 г. Решения (постановления, определения, заключения) Конституционного Суда РФ обязательны на всей территории страны для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, организаций, должностных лиц и граждан, вступают в силу немедленно и обжалованию не подлежат. В качестве примера можно привести Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”», Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. «По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации».

К источникам конституционного права относят и решения референдумов, проводимых в соответствии с федеральным и региональным законодательствами.

1.5. Система конституционного права России. Место конституционного права в системе права Российской Федерации

Конституционное право, являясь частью единой правовой системы государства, представляет достаточно сложную систему. Система отрасли выражается в ее внутреннем строении, обусловленном связями, существующими между ее нормами. В системе отрасли отражаются основные линии взаимодействия конституционно-правовых норм.

В системе конституционного права принято выделять следующие институты, которые составляют основные элементы отрасли и объединяют нормы, закрепляющие:

1) основы конституционного строя (глава 1 Конституции РФ);

2) основы правового статуса человека и гражданина (глава 2 Конституции РФ);

3) федеративное устройство государства (глава 3 Конституции РФ);

4) систему государственной власти (главы 4–7 Конституции РФ) и систему местного самоуправления (глава 8 Конституции РФ).

Каждый элемент системы отрасли конституционного права, его наиболее крупный институт характеризуется наличием особых правовых черт, свойственных нормам данного института.

Признаки, по которым можно проводить различия, отражающие специфику каждого из институтов, многообразны.

К ним можно отнести различия по:

1) специфике правового воздействия на соответствующую сферу общественных отношений (воздействие может осуществляться в формах закрепления, установления, регулирования, провозглашения и т. д.);

2) особенностям механизма действия правовых норм, способам их реализации (действие нормы может не порождать конкретных правоотношений или, наоборот, реализовываться через конкретные правоотношения или через правоотношения общего характера);

3) степени конкретной направленности правового регулирования (одни институты лишь устанавливают принципы правового воздействия на обширные сферы общественных отношений, другие – конкретно регулируют);

4) субъективному составу (нормы одних институтов адресованы к конкретным субъектам, других – ко всем субъектам права);

5) способу правовой защиты действия правовых норм, формам и методам ответственности правообязанных субъектов (в одних институтах преобладает общий механизм охраны конституции, в других – конкретное воздействие на субъект, нарушающий конституционно-правовые нормы, путем отмены соответствующих неправомерных актов и действий);

6) специфике форм выражения, охватываемых данным институтом правовых норм (в одних институтах нормы имеют по преимуществу конституционную форму выражения, в других – преобладающая часть норм выражена в текущем законодательстве);

7) видовому характеру норм данного института (в одних преобладают нормы-принципы, нормы-цели, нормы-дефиниции, в других – нормы конкретного регулирующего действия);

8) степени и масштабам включенности других частей правовой системы, других отраслей права в реализацию целей, заложенных в содержание правовых норм (нормы отдельных правовых институтов содержат установления, которые не могут быть претворены в жизнь в рамках одного конституционно-правового регулирования; в остальных институтах нормы реализуются непосредственно в его рамках);

9) целенаправленности правового регулирования (общая целенаправленность правового регулирования определяется закономерностями развития той стороны социальной действительности, правовое воздействие на которую оказывает данный конституционно-правовой институт);

10) функциям, присущим каждому институту (функции каждого правового института показывают его назначение в общем воздействии отрасли на предмет правового регулирования);

11) принципам каждого из институтов, соответствующим тем руководящим началам, которым подчинено совокупное действие всех его норм.

Эти специфические особенности определяют характер каждого из институтов конституционного права России как относительно самостоятельного элемента, составной части отрасли.

Так, институту, который объединяет нормы, закрепленные в главе 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя», свойственно то, что его нормы: 1) воздействуют на общественные отношения путем закрепления, установления определенных начал устройства общества и государства; 2) как правило, не порождают конкретных правоотношений; 3) определяют сущностное содержание правового воздействия на все сферы общественных отношений; 4) адресованы всем субъектам права; 5) имеют преимущество по юридической силе по сравнению с нормами других институтов; 6) имеют способом своей защиты общий режим охраны Конституции РФ; 7) устанавливаются в конституционной форме; 8) по своему виду являются нормами-принципами, нормами-дефинициями, нормами-целями; 9) предполагают для практической и правовой реализации содержащихся в них целей включение всей правовой системы государства; 10) по целенаправленности призваны обеспечить системное закрепление концептуальных идей, признанных основополагающими для данного общества. Совокупность норм данного института по своим функциям является определяющей для всех других институтов конституционного права.

Институту «Основы правового статуса человека и гражданина», нормы которого концентрированно сгруппированы в главе 2 Конституции РФ, присущи свои особые черты. Его нормы: 1) осуществляют правовое воздействие путем признания государством прав человека; 2) реализуют все конкретные правоотношения; 3) относятся к сфере взаимоотношений государства и личности; 4) в качестве субъекта права в них выступает индивид вне связи с каким-либо особым правовым статусом; 5) не могут быть пересмотрены без принятия новой Конституции; 6) предполагают для своей реализации подключение других отраслей права, в которых реализация конституционных прав граждан осуществляется путем возникновения конкретных правоотношений (трудовых, гражданских и др.).

Институт, объединяющий нормы главы 3 Конституции РФ, которые регулируют федеративное устройство России, отличается характером возникающих на их основе конституционно-правовых отношений. Эти нормы имеют и договорной характер. Для них предусмотрен и особый характер их охраны, разрешения коллизий – через Конституционный Суд РФ.

Применительно к институту, нормы которого определяют системы государственной власти и местного самоуправления, можно указать на следующие особенности: 1) это нормы прямого регулирующего действия, реализующиеся в конкретных правоотношениях;

2) в качестве субъектов выступают органы государства и местного самоуправления, имеющие статус народовластия; 3) большая часть норм устанавливается на основе Конституции РФ в актах текущего законодательства, определяющих порядок их образования, компетенцию, формы деятельности; 4) для норм этого института характерно специфическое соотношение норм общефедеральных и действующих на территории каждого субъекта Российской Федерации, а также на территориях, в которых осуществляется местное самоуправление.

Таким образом, совокупность юридических особенностей придает определенной группе норм качество элемента отрасли.

Характеристика системы конституционного права предполагает обоснование соотношения элементов отрасли, места каждого из них в системе отрасли.

Так, нормы института, закрепляющего основы конституционного строя, занимают первое место в системе отрасли. На следующем месте стоит институт, определяющий основы правового статуса человека и гражданина, его права, свободы и обязанности.

Нормы правового института закрепляют федеративное устройство, определяют необходимые предпосылки для правового регулирования организационного построения государственной власти, определяют национально-государственные и государственно-территориальные образования в Российской Федерации.

При характеристике системы конституционного права важное значение имеет вопрос о соотношении с системой Конституции. Система отрасли предопределяется объективными факторами, но формируется познающим субъектом, поэтому субъективный фактор играет определяющую роль в характеристике ее составных элементов. Система Конституции – категория субъективная, так как осуществляется законодательством.

Система отрасли охватывает всю совокупность конституционно-правовых норм, а система Конституции – лишь часть этих норм, установленных в основном источнике отрасли.

Как для системы отрасли, так и для Конституции исходным является группировка норм на основе единства их материального содержания, специфики общественных отношений. Однако соотношение этих начал в Конституции и отрасли полностью не совпадает.

Для системы отрасли характерен более высокий уровень обобщения норм по их предметному содержанию. В системе Конституции применяется более дробный принцип обобщения норм.

Система отрасли, как и система Конституции, не есть нечто застывшее. Они постоянно развиваются, отражая свойственный каждому этапу развития общества уровень правового воздействия на общественные отношения.

Конституционное право России – ведущая отрасль права Российской Федерации. Такая его роль обусловлена важным значением общественных отношений, которые закрепляются и регулируются нормами этой отрасли.

Для всех отраслей права исходными являются установленные нормами конституционного права принципы федерального устройства государства, разграничение полномочий между федерацией и ее субъектами.

Все отрасли права основываются на закрепленных конституционным правом принципах организации системы власти.

Роль конституционного права как ведущей отрасли права обусловлена и тем, что именно ее нормами регулируется сам процесс создания права. Они определяют виды правовых актов, органы, их издающие, соотношение их юридической силы.

Основным источником конституционного права России является Конституция РФ – базовый закон государства, нормы которого считаются исходными для всех отраслей права.

Эти общие положения можно конкретизировать на примере соотношения конституционного права и ряда других отраслей.

Например, определяя систему органов исполнительной власти, их правовой статус, компетенцию, нормы конституционного права устанавливают основные начала для административного права. Закрепляя различные формы собственности, права собственника, принципы хозяйствования, конституционное право устанавливает основы для гражданского и хозяйственного права.

Конституционное право, как все право в целом, развивается и изменяется, отражая те процессы, которые происходят в социальной, политической и экономической жизни общества.

Формирующееся конституционное право Российской Федерации в определенный период времени в значительном объеме включало в свой состав конституционно-правовые нормы бывшего союзного законодательства. Вычленение отрасли из союзного законодательства происходило постепенно и началось с принятия 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР.

Если в целом проанализировать основные тенденции развития отрасли конституционного права России, то можно выделить следующие направления:

1. Правовое обеспечение подлинного суверенитета Российской Федерации, становление ее как самостоятельного, независимого государства.

2. Деидеологизация конституционно-правового законодательства: в Конституции отсутствуют идеологические характеристики сущности государства, институтов общественного строя.

3. Гуманизация всех институтов общества и государства, перенос центра внимания на человека, на обеспечение его прав и свобод.

4. Реализация принципа разделения властей («по горизонтали»: законодательная, исполнительная и судебная ветви единой государственной власти; «по вертикали»: федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов РФ). Это выражено в тех положениях, которые закрепили систему и компетенцию государственных органов, принципы разграничения полномочий между их различными уровнями.

5. Существенная реорганизация федеративного устройства России. Россия, которая всегда определялась как федерация, являлась таковой преимущественно по способу организации территории, но не власти. Поэтому законодательно закрепляются новые принципы федерализма, которые призваны обеспечить целостность и суверенитет России в целом и одновременно – необходимый уровень самостоятельности ее субъектов. Вместе с тем конституционная формула российского федерализма не избежала ряда недостатков, осложняющих процесс укрепления государственности.

5. Переход к рыночной системе хозяйствования. Конституционно закреплено многообразие форм собственности, равная защита со стороны государства всех ее форм, но сам рынок пока так и не сложился.

1.6. Место конституционного права как науки в системе общественных наук

Наука конституционного права – составная часть всей правовой, юридической науки, входящей в систему общественных наук. Она относится к числу отраслевых наук, основное отличие которых состоит в том, что их предметом является изучение одноименной отрасли права. Предмет науки соединяет знания о различных сторонах изучаемых явлений и процессов в целостную систему.

Наука конституционного права имеет своим предметом изучение отрасли конституционного права. Она раскрывает присущие ей закономерности, формулирует основные понятия и категории.

Наука конституционного права изучает не только нормы и институты, но и процессы, связанные с их реализацией. Поэтому к ее предмету относятся и конституционно-правовые отношения. С этой целью исследуется деятельность государственных органов, формы их взаимодействия.

Все конституционно-правовые институты рассматриваются в их историческом развитии на общем фоне развития общества.

Исходя из содержания предмета отрасли, определяется и характер основных теоретических концепций науки.

К ним относятся такие крупные теоретические проблемы, как концепция народного представительства, сущность государственного, народного и национального суверенитета, вопросы формы государства, принципа разделения властей, теория федерализма и др.

Важное место занимает исследование вопросов правового статуса личности, прав человека и гражданина и их гарантий, взаимной связи государства и личности и др. Все эти проблемы составляют предмет науки, полученные в процессе их изучения выводы и теоретические положения – ее содержание.

Наука конституционного права, как и любая иная, представляет собой систему знаний. Это значит, что в ее составе имеются относительно обособленные комплексы теоретических положений, теорий, представляющих выводы, сделанные на основе познания сущности и закономерности развития различных сторон регулируемых отраслью общественных отношений. Эти теоретические комплексы находятся в определенном соподчинении.

Система науки конституционного права представляет собой упорядоченную совокупность относительно самостоятельных комплексов теоретических положений, имеющих между собой логическую связь.

Основу данной системы составляет структурность самого предмета научного познания. В связи с тем, что указанным предметом является одноименная отрасль права, каждому из элементов системы отрасли соответствует самостоятельный раздел конституционно-правовой теории. Наука должна исследовать общие черты, присущие отрасли в целом, специфику и характер ее предмета, разновидности ее норм, способы их реализации, ее источники, систему.

Совокупность теоретических выводов по всем перечисленным проблемам составляет *первый раздел* в системе науки, посвященной характеристике конституционного права и одноименной науке. Без уяснения этого раздела нельзя правильно понять связи, существующие между отдельными конституционно-правовыми институтами.

Второй раздел системы науки составляют положения, обосновывающие теорию конституции и дающие анализ конституционного развития государства.

Следующая составная часть системы науки представляет собой комплекс теоретических проблем, вытекающих из содержания первого конституционно-правового института

«Основы конституционного строя». Она исследует сущность Российского государства, суверенитета, народовластия, формы правления.

Относительно самостоятельной частью науки становятся теоретические разработки, связанные с анализом взаимоотношений государства и личности, статуса человека и гражданина, природы его прав, свобод и обязанностей.

Поскольку Россия является федерацией, в науке выделяется *особый раздел*, охватывающий всестороннюю теоретическую разработку проблем федерации, автономии.

Шестой раздел, выделяемый в системе науки конституционного права, объединяет исследования по проблемам организации и функционирования систем государственной власти и местного самоуправления. Наука изучает принципы их построения, сущность и формы реализации, принципы разделения властей, правовой статус различных органов государства, формы и порядок деятельности представительных органов, избирательную систему.

Таким образом, система науки в своей основе соответствует системе отрасли, но является более широкой, так как наука не может сосредоточить свое внимание только на конкретных конституционно-правовых институтах, а исследует также и общие характеристики отрасли, ее специфику, место и роль в системе права.

Формулируя теоретические выводы, наука конституционного права опирается на широкую систему источников, под которыми подразумеваются факторы, составляющие основы научного познания.

К таким источникам относятся труды отечественных и зарубежных ученых, содержащие наиболее общие теоретико-философские суждения по проблемам, относящимся к предмету конституционно-правовой науки.

Источниками науки конституционного права являются и правовые акты, содержащие конституционно-правовые нормы. Основополагающие позиции здесь, как уже отмечалось, занимает Конституция Российской Федерации.

Наука не могла бы в должной мере выполнить свои задачи, если бы она не имела источником научного познания практику, те процессы, которые происходят в жизни на базе действия конституционно-правовых норм и институтов.

В общей характеристике науки конституционного права важное значение имеет вопрос об используемых ею методах научного познания. Они разнообразны: диалектический, системный, анализа и синтеза, сравнительно-правовой, исторический, статистический, конкретно-социологический и др.

Привлечение диалектического метода позволяет исследовать проблемы конституционализма во взаимосвязи и взаимозависимости.

Наука исследует правовые процессы в их историческом развитии. Это необходимо для выявления преемственности в правовом регулировании, для научных выводов о связи последнего с основополагающими концепциями общественного развития, соответствии его тем социальным ценностям, которые и политически, и в нормативной форме признаются приоритетными на данном этапе. Наука изучает историю развития конституций, текущего конституционно-правового законодательства.

Наука конституционного права широко использует и сравнительно-правовой метод исследования. Он заключается в сравнительном анализе конституционно-правовых норм различных стран, регулирующих однородные сферы общественных отношений. В сравнительном плане оцениваются нормативные акты различных стран мира, государств, входящих в состав бывшего Союза ССР.

В научных исследованиях необходим системный подход к объектам, составляющим предмет изучения. Наука рассматривает саму отрасль конституционного права как систему, выявляет ее структуру, определяет составляющие ее элементы, их соотношение, линии вза-

имосвязи. Подвергается анализу и система каждого правового института. Опора на такой метод, как синтез, позволяет делать обоснованные обобщения и выводы.

Статистический метод помогает выявлять эффективность действия правовых норм, определять их влияние на общественные процессы. Количественный фактор является важным показателем реальности демократических институтов, закрепляемых правовыми нормами. Поэтому наука анализирует статистические данные, касающиеся всех сфер регулируемых одноименной отраслью общественных отношений, и на их основе делает необходимые заключения.

Метод конкретно-социологических исследований предполагает обращение науки к изучению той социальной и политической сферы, в которой происходит реализация конституционно-правовых норм. При этом обеспечивается выявление условий, воздействующих на развитие общественного сознания, формирование общественного мнения и определяющих поведенческие установки граждан в отношении содержания тех или иных правовых норм.

1.7. История развития науки конституционного права России

Науку конституционного права России в последние почти три четверти века нельзя было назвать самостоятельной, так как она входила в состав единой науки «советское государственное право». Все научные разработки, сделанные в дооктябрьской России, были полностью отброшены как несоответствующие новой идеологии марксизма-ленинизма.

В советский период сформировалась наука «социалистического типа», отправным постулатом которой стали основополагающие идеи марксистско-ленинского учения о праве, государстве, демократии.

Исходные начала любых исследований заключались в признании социалистического характера советского государства, где якобы утвердилось полное народовластие, ликвидирована эксплуатация человека человеком, достигнуто морально-политическое единство народа при руководящей и направляющей роли КПСС.

Любое отступление от идей «социалистического типа» жестко пресекалось, и наука могла развиваться только на их основе.

Однако сказанное не дает основания зачеркнуть все итоги исследований государствоведов того периода. Если не учитывать идеологические оценки, то большие достижения в познании чисто правовых теоретических проблем отрасли государственного права бесспорны. Это относится к общетеоретическим проблемам отрасли, исследованию ее специфики, особенностей ее предмета, способов реализации государственно-правовых норм и т. д.

Серьезные исследования проведены по проблемам сущности государственного суверенитета, общих вопросов народного представительства, форм непосредственной демократии.

Определенный вклад внесла наука в разработку и обоснование основных теоретических понятий и категорий, которыми оперировали конституционное и текущее государственно-правовое законодательства, научное обоснование их содержания.

Научные разработки способствовали практической деятельности, связанной с созданием конкретных законодательных актов, систематизацией государственно-правового законодательства.

Образование на месте бывшего Союза ССР независимых государств, формирование самостоятельных правовых систем в каждом из них ознаменовали новый этап в развитии государственно-правовой науки. В России она складывается как наука конституционного права.

Используя теоретический потенциал предшествующего этапа развития, наука государственного права освобождается от догматического подхода к исследованию проблем отрасли.

Признание приоритета общечеловеческих ценностей, необходимости формирования гражданского общества, освобожденного от глобального огосударствления, отказ от монополии единой идеологии, от принципа однопартийности становятся отправными принципами конституционно-правовых исследований.

Изменяется и научная трактовка правовых форм регулирования экономической жизни общества. Переход на рыночную форму хозяйствования, появление частной собственности требуют новых подходов к теоретическому анализу конституционных положений в этой сфере.

Важными задачами науки конституционного права Российской Федерации видятся теоретическая проблема федеративных отношений, обоснование концепций новой Россий-

ской Конституции, закрепившей основные принципы устройства государства и общества, давшей общую характеристику исходных начал всех конституционно-правовых институтов.

Теоретическая мысль, способная объяснить, осмыслить и сформировать российский конституционализм, наиболее близка современному западному либерализму. Это не значит, что конституционный строй России копирует заданные модели. У России свой путь, но этот путь не должен быть вдали от дорог, по которым движется мировое сообщество, кроме того, необходимо помнить, что застывшая конституция хороша только тогда, когда все ее статьи четко работают, обеспечивая выполнение возложенных на всех задач.

1.8. Конституционное право России как учебная дисциплина

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

Мы уже обосновали важность изучения конституционного права России как отрасли права, рассмотрели ее место в системе наук, историю развития. Как учебная дисциплина она преподается во всех учебных заведениях, где изучается право в любой форме. Это касается юридических вузов и факультетов, технических и юридических колледжей, а также системы послевузовского образования (аспирантуры). Конституционное право России входит в число обязательно изучаемых предметов государственного образовательного стандарта.

Ранее в данных учебных заведениях изучалась дисциплина «Государственное право». Дискуссия о понятиях «государственное право» и «конституционное право» возникла давно и не утихает до настоящего времени. Ранее (до 1991 г.) она велась учеными в рамках научной дискуссии, так как официально признавался только термин «государственное право». Сейчас многие ученые пытаются поставить знак тождества между понятиями «государственное право» и «конституционное право». Однако эти понятия не являются идентичными. Спор идет не о наименовании, а о содержании. По мнению авторов, понятие «конституционное право» шире понятия «государственное право».

Во-первых, не все нормы конституции имеют отношение только к государственному праву (права и свободы человека и гражданина, местное самоуправление и др.).

Во-вторых, термин «государственное право» не охватывает норм международного права, тогда как «конституционное право» устанавливает их соотношение, правила разрешения коллизий.

Возникает вопрос – в чем причина спора и зачем некоторым очень хочется вернуть термин «государственное право»? А причина, на наш взгляд, в следующем. Не бывает общественных наук, оторванных от политики, и особенно таких значимых, как конституционное право.

Государственное право призвано регулировать общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственной власти. И те, кому кажется, что государство и его институты могут все, надеются в рамках государственного права получить ответы, как этого достигнуть. Но, к сожалению, такая задача недостижима, и исторический опыт это подтвердил.

Конституционное право гораздо шире по охвату предметов изучения. Нормы конституционного права призваны не только регулировать общественные отношения, но и закреплять основные устои общества и государства. К ним можно отнести: основы государственного (конституционного) строя; основы прав и свобод человека и гражданина; федеративное устройство государства; основы избирательной системы; основы статуса депутата; систему, основы организации и деятельности органов государства; основы и структуру местного самоуправления, институты гражданского общества и т. п.

Конституционное право призвано не только закреплять демократические ценности государства и общества, приоритетное положение человека и гражданина, создавать равные правовые условия для участия во власти, но и способствовать формированию благоприятных условий и оптимального тактического и стратегического простора для поступательного развития общества и государства.

Поэтому конституционное право России изучается как учебная дисциплина, и за ней будущее.

Глава 2
Основы учения о конституции и современная теория конституционализма

2.1. Понятие и значение конституции как базового закона

В первой главе мы ознакомились с понятием конституционного права. Одним из объектов изучения конституционного права является конституция – базовый закон любого демократического государства. Что такое конституция?

Первые конституции в современном понимании этого слова появились в конце XVII – начале XVIII в.

Во времена Римской империи термином «конституция» назывались императорские указы, а в средние века – акты о федеральных вольностях.

В конце XVII в. началась серия демократических революций, вызванных потребностью непростого переустройства власти. Развивающееся общество искало оптимальное соотношение между государством и народом, властью и свободой.

Конституция – важнейший институт демократии. Демократическое государство всегда конституционное, но не всякое государство, имеющее конституцию, может быть названо конституционным и демократическим. Поскольку любому государству присуща тенденция к злоупотреблению властью, то одной из целей конституционализма является ограничение произвола публичной власти в отношении прав и свобод человека и гражданина.

Следовательно, мало принять конституцию, необходимо создать режим ее неукоснительного соблюдения. Но для этого она должна занимать особое место в правовой системе страны.

В самом общем виде конституцию можно определить как нормативный правовой акт (или совокупность правовых актов), обладающий высшей юридической силой и регулирующий основы взаимоотношений человека (общества) и государства, а также устанавливающий принципы организации самого государства.

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, обусловливает важнейшую черту ее понятия: она носит учредительный характер. Конституция учреждает основы общественного и государственного строя, механизм осуществления государственной власти. Она носит учредительный характер и потому, что все ее предписания являются первичными и им не могут противоречить другие издаваемые государственными органами акты.

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, навязанные военными хунтами и другими диктаторскими режимами вместо принятых ранее законным путем, не могут считаться легитимными.

Легитимным является и способ принятия конституции посредством референдума (всеобщее голосование) или представительным органом. 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. Реальной является такая конституция, которая предусматривает и гарантирует народовластие, права и свободы человека и гражданина. Конституции, не отвечающие этим требованиям, являются фиктивными. Они декларативны, 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 неподверженности воздействию политических сил, меняющихся у власти. Стабильность и жесткость конституции не только не исключает возможности ее изменения, но и предполагает приведение ее в соответствие 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. Характерным примером является трагическое событие октября 1993 г. в России.

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.; текущие законы и другие нормативные акты должны приниматься только указанными в конституции государственными органами и соответствовать конституции; государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать конституцию.

Верховенство конституции основывается на ряде постулатов, которые выражаются в том, что конституция активно участвует в правовом регулировании основных сфер общественной и государственной жизни; при разрешении конкретных дел конституция используется в различных судебных инстанциях в качестве правового акта прямого действия; обеспечивается высшая юридическая сила конституции и приоритетное применение в иерархии нормативных правовых актов страны; конституционные конфликты и противоречия, возникающие между различными субъектами права, разрешаются на основе конституционных норм при корректирующем воздействии конституционного правосудия; в отношении конституции применяется системное толкование для обеспечения комплексного воздействия на правовую систему в целом.

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

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 ч. 1 ст. 15, 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, вне зависимости от желания принимающих ее, конституция еще и политический документ.

Сущность конституции заключается не только в том, что она базовый закон государства и обладает высшей юридической силой, хотя это – ее первейшее и важнейшее назначение. Конституция является также политическим и идеологическим документом.

И как *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. 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 согласовать с другими политическими силами. Разумеется, больше учтены интересы тех политических сил, чье влияние в обществе оказалось более сильным или даже – определяющим. Именно это является главным, а не классовая сущность.

Кроме того, конституция всегда 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, составляющие основу конституционного строя. Эти ценности – стержень либерально-демократической идеологии – защищаются и охраняются.

Все вышеперечисленное определяет значение конституции как базы для развития демократического общества. Отсюда и название – базовый закон.

2.2. Структура, форма и функции конституции

Немаловажную роль в уяснении и восприятии конституции играет ее структура. В мировой практике сложилась выработанная в течение столетий формулировка: «Принятый порядок организационного строения конституции, внутренней согласованности ее составных частей и последовательность их расположения называется структурой конституции».

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

Конституции по своей структуре различны. Это объясняется не только избранной каждой страной формой правления, существующим в ней политическим режимом, территориальным устройством и другими факторами, 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 части к другой имеется раздел – переходные положения (например, наша российская Конституция 1993 г. имеет этот раздел, а предыдущие нет).

Как правило, конституция начинается с преамбулы. Это важная часть конституции, в которой указываются 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. В преамбуле Конституции России сосредоточены такие базовые общественные ценности, как гражданский мир и согласие, любовь и уважение к Отечеству, преемственность поколений, незыблемость демократической основы, вера в добро и справедливость и др., значимость которых несомненна. Все конституционные положения 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 базового закона: без нее было бы труднее понимать смысл конституции и реализовать ее положения должным образом. Преамбула не содержит нормативных предписаний, поэтому на нее не ссылаются. Вместе с тем, являясь составной частью текста конституции, преамбула определяет мотивы ее принятия. Положения преамбулы имеют важное политическое, идеологическое значение, выступают в качестве своеобразных ориентиров, способствуют наиболее полному пониманию и применению основных конституционных позиций.

Далее за преамбулой следует основная часть конституции, которая обычно состоит из общей части (общих принципов, основ конституционного строя и др.) и следующих 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 главе 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 и свободах человека и гражданина (Италия, Германия, Россия и др.). Место этой главы

в структуре конституции отражает значение, которое придается проблеме прав и свобод в данной стране.

Расположение норм конституции об органах государственной власти зависит, как правило, от избранной данной страной формы правления. В монархиях на первое место выносится глава о монархе. Затем размещаются главы о парламенте, о правительстве, о судебных органах. В парламентарных республиках сперва идет глава о парламенте, затем – о главе государства и правительстве, в президентских – о республике; в смешанных моделях правления на первое место помещена глава о президенте. Нормы о статусе государственных органов в конституциях демократических стран формулируются в соответствии с принципом разделения властей, но, разумеется, с учетом специфики формы правления и особенностей территориального устройства.

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

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. Конституции большинства стран мира – это единый нормативный правовой акт высшей юридической силы (например, Россия, Италия, Германия и др.). Вместе с тем конституция может быть построена и в виде совокупности нормативных актов, обладающих высшей юридической силой. Например, Конституция Канады состоит из нескольких важных актов: «Квебекский закон» 1774 г., «Конституционный закон» 1791 г., «Закон об объединении Канады» 1940 г., «Закон о Британской Северной Америке» 1867 г., «Конституционный закон» 1982 г. и др. Необходимо иметь в виду, что в ряде стран, принявших конституцию как единый нормативный акт, имеются дополнительные акты, именуемые конституционными, или органическими законами (например, Швеция, Испания, Франция). Хотя они и считаются конституционными, по форме – это самостоятельные акты, не включающиеся в текст конституции. Но такие законы имеют существенное значение для применения отдельных положений конституции, и их принятие нередко предписано в тексте самой конституции. В России это конституционные законы. По юридической силе они все же стоят ниже Конституции РФ и не являются ее частями.

Принимают конституцию для того, чтобы она функционально была полезна обществу, была способна ограничить произвол публичной власти в отношении человека, его прав и свобод. Поэтому каждая конституция выполняет определенные функции, которые раскрывают ее социальное назначение и характеризуют основные направления ее воздействия на общественные отношения. Исходя из сказанного, 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 всей системы правового регулирования.

Политическая функция конституции заключается в том, что политический процесс, в котором так или иначе участвуют все политические силы, осуществляется на основе правил, установленных конституцией. Политический процесс охватывает различные формы, способы и 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, основанные на их взаимной ответственности.

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

Поскольку конституционным регулированием охватываются наиболее важные общественные отношения, то возможна классификация функций Конституции по содержанию: экономическая, социальная, культурная; по механизму воздействия: регулятивная, охранительная, защитная, координационная, гарантирующая и др.

Стимулирующие и созидательные свойства конституции проявляются в установлении ею целей и задач развития общества и государства. Конституция выступает высшим политико-правовым ориентиром такого развития, средством и способом социальной ориентации. Программно-целевые положения конституции дают нормативный прогноз и осуществляют превентивное регулирование, определяют требования к возникновению новых общественных отношений. Провозглашение Российской Федерации демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1) исходит как из сущего, так и из должного; определяет высшие стратегические цели и задачи развития российской государственности, прежде всего связанные с обогащением ее демократического правового потенциала.

2.3. Порядок принятия и изменения конституции

Порядок принятия конституций имеет четыре разновидности: октроирование, принятие учредительным (конституционным) собранием, принятие парламентом, принятие путем всенародного голосования (референдума).

Октроированные – это дарованные, пожалованные властью монарха конституции. Октроирование конституций было характерно в прошлом в основном для абсолютных монархий. При этом в самих конституциях прямо указывалось на их октроированный характер. Октроированными считаются также конституции, разработанные и дарованные метрополиями своим колониям при освобождении от колониального господства. Такие конституции были дарованы, например, Великобританией некоторым странам Африки. В России такая попытка была сделана Николаем II 17 октября 1905 г. путем издания Манифеста о даровании свобод.

В практике современного конституционализма уже почти не встречается октроирование конституций.

Чаще всего для разработки и принятия новой конституции, а иногда и для внесения в нее существенных изменений, созывается Учредительное собрание. Порядок его избрания, организация деятельности и компетенция определяются самой конституцией или специальным законом.

Впервые Учредительное собрание было созвано в США в 1878 г. в Филадельфии. Филадельфийский конвент состоял из назначенных в него 74 делегатов и заседал четыре месяца. Во Франции Учредительное собрание было созвано в 1791 г. В дальнейшем созыв учредительных собраний получил достаточно широкое распространение.

В России после свержения монархии Временное правительство уже в декларации от 2 марта 1917 г. провозгласило созыв Учредительного собрания, а 25 марта было создано Особое совещание для подготовки проекта положения о его выборах. Учредительное собрание было избрано в ноябре 1917 г. по партийным спискам на основе пропорциональной избирательной системы в составе 707 депутатов. Абсолютное большинство голосов было отдано эсерам. Большевики получили на выборах менее 25 процентов голосов, несмотря на то, что выборы проводились уже после захвата ими власти в стране. Учредительное собрание не смогло принять решений, которые бы определили форму правления и конституционный строй России, так как оно было насильственно распущено большевиками в ночь на 20 января 1918 г., т. е. путем прямого захвата власти вооруженным путем.

Широкое распространение созыв учредительных собраний получил после Второй мировой войны. В одних странах учредительные собрания избирались на основе всеобщих и прямых выборов; в других – создавались путем делегирования государственными органами, политическим партиями и общественными организациями, социальными и профессиональными группами своих представителей; в третьих – ранее избранный парламент был преобразован в учредительное собрание. Основной функцией учредительных собраний была только разработка или разработка и принятие новой конституции, после чего они распускались. В некоторых странах учредительные собрания после осуществления этой функции продолжали выполнять полномочия парламента.

Некоторые современные конституции были приняты путем всенародного голосования – референдума. Этот способ принятия конституций оценивается специалистами конституционного права неоднозначно. Если конституция разработана специально созванным для этого учредительным (конституционным) собранием, парламентом или другими аналогичными представительными учреждениями, а затем проводится референдум для утверждения разработанного проекта, то это вполне отвечает современным требованиям демократии.

В этом случае народ выражает свою волю, отвечая на вопрос «за» или «против» принятия новой конституции.

Однако на референдум может выноситься проект конституции, подготовленный захватившей власть военной хунтой или руководящей верхушкой единственной правящей партии. В условиях массовых репрессий и давления со стороны властных структур, когда свобода выбора отсутствует или сильно ограничена, избиратели одобряют и реакционные конституции.

Форма принятия конституций парламентом характерна в основном для бывших социалистических стран. Принимается она квалифицированным большинством. Такой способ принятия конституций был и в некоторых демократических государствах (например, в Греции).

Внесение в конституцию поправок – явление нередкое. Конституция – не застывшая глыба догматических положений, а живой организм, пребывающий в конституционном развитии. Большинство конституций мира претерпели изменения. Со времени принятия Конституции США было внесено 27 поправок (предложений о пересмотре Конституции в Конгрессе США рассматривалось более десяти тысяч).

Другие страны (даже более часто, чем США) также вносили поправки в свои конституции.

В Конституцию Российской Федерации 1978 г. в конце 80#х – начале 90#х гг. было внесено более 300 поправок, что, естественно, повлияло не только на «букву», но и на «дух» действовавшей тогда Конституции. Это позволяет говорить о существовании в России не пяти (1918, 1925, 1937, 1978, 1993 гг.), а шести конституций.

В то же время конституции некоторых стран ввиду жестких правил внесения в них поправок остались неизменными со времени их принятия (например, Конституция Японии). Не существует проблем изменения конституции, если речь идет о пересмотре гибкой конституции. Это осуществляется путем принятия обычного закона. Без всяких сложностей вносились любые поправки в советские конституции и в конституции других стран, хотя и предусматривалось требование квалифицированного большинства в палатах Верховного Совета СССР или в высших представительных органах других социалистических стран. Но Верховный Совет не был парламентом, а конституция, хотя и считалась Основным законом, таковым по существу не была, так как страной руководила по своим партийным правилам огосударствленная КПСС, как бы это ни маскировалось.

Значительно сложнее пересмотреть жесткие конституции. Для их изменения предусматривается требование квалифицированного большинства в парламенте, а кроме того, в ряде стран предусмотрено утверждение поправок на референдуме или большинством субъектов федерации, если речь идет о федеративных государствах. Известны и другие способы обеспечения жесткости конституции. Это повторное голосование в парламенте через определенный промежуток времени. Пересмотр Конституции Бельгии, например, осуществляется по инициативе законодательной власти, после чего обе палаты парламента распускаются. Вновь избранные палаты утверждают в согласии с королем положения, подлежащие пересмотру. Некоторые статьи конституций вообще нельзя менять: ни всегда, ни в течении какого-то периода времени, что также придает жесткость конструкции.

Правом законодательной инициативы для случаев внесения поправок в конституцию пользуются те же субъекты, что и в законодательном процессе.

2.4. Классификация конституций

Во всем мире в настоящее время насчитывается более 200 действующих конституций (с учетом исторического опыта конституционализма их существенно больше).

Многообразие конституций позволяет их классифицировать, т. е. установить закономерно существующие между ними общие признаки, что дает возможность их сопоставления, выявления особенностей формы, структуры и содержания. Классификация конституций, как и любая классификация, носит условный характер, поскольку в мире нет конституций, которые были бы идентичны по всем признакам. Они различаются не только тем, что в них учтены национальные и исторические особенности данного государства, но и разнообразием способов их разработки и принятия.

1. Действующие сегодня конституции можно разделить на конституции *«старого» и «нового» поколений.* К первой группе относятся конституции, принятые в основном в XVIII–XIX в. В эту группу включены и некоторые конституции, принятые в XX в. до Второй мировой войны. Конституции старого поколения разрабатывались и принимались в условиях, которые коренным образом отличаются от нынешних. Так, Конституция США, имеющая солидный возраст (ей более 200 лет), разрабатывалась в условиях, когда отдельные бывшие британские колонии, добившиеся независимости, объединялись в единое государство. К этому времени не было еще опыта разработки и принятия таких актов, как конституция. Поэтому первоначально статью о правах человека и гражданина вообще «забыли». Правда, впоследствии о ней вспомнили и внесли в Конституцию под названием «Билль о правах».

Вторую группу составляют конституции, принятые после Второй мировой войны. Это конституции многих стран Европы, Азии, Африки и Америки. К ним относятся конституции стран, получивших независимость в результате распада колониальных империй, а также Советского Союза, Югославии, Чехословакии и др. Конституции этих стран принимались в условиях, когда международная обстановка способствовала демократизации общественной жизни. Из совокупности принятых конституций сложилась определенная модель конституции, в которой имеются общие положения, разделы о правах и свободах человека и гражданина, об институтах государственной власти, о территориальном устройстве, местном самоуправлении.

Причем во всех конституциях глава о правах и свободах человека и гражданина расположена, как правило, на первом месте.

2. Действующие конституции в науке конституционного права делятся на *писаные* и *неписаные.* Эта классификация появилась в науке в XIX в., когда большая часть стран не имела основных законов. К концу XX в. преобладающая масса конституций – писаные акты. Исключение составляют конституции Великобритании и Новой Зеландии. Так, в Великобритании конституции в традиционном понимании (как единого законодательного акта) вообще не существует. В стране действует конституция, составленная из норм статутного права, наиболее важные из которых содержатся, например, в таких актах, как «Хабеас корпус акт» 1689 г., Закон о престолонаследии 1701 г., Закон о парламенте 1911 и 1949 гг., Акт о местном самоуправлении 1972 г., Акт о гражданстве 1981 г., Акт о народном представительстве 1983 г.

Классификация конституций на писаные и неписаные сегодня в значительной мере утратила смысл. Хотелось бы подчеркнуть, что в названных странах в последние десятилетия хотя и приняты парламентские акты, которые можно с полным основанием включить в число писаных источников конституционного права, но формально это не конституции.

3. Конституции можно классифицировать по времени их действия. Так, одни конституции имеют неограниченный срок действия, другие принимаются на определенное время. Таким образом, есть конституции *постоянные* и *временные*. Большинство конституций мира – постоянные, что, впрочем, не означает их неизменности или вечности. В истории ряда стран мира было принято около 20 и более постоянных конституций (например, во Франции – 16). Такое множество конституций объясняется не столько существенными изменениями в жизни страны, сколько политической борьбой, приводившей к чередованию политических режимов и форм правления.

История конституционного развития знает немало конституционных актов, которые принимались на определенный промежуток времени, на переходный период. Такие конституции называются временными.

4. По форме правления конституции бывают *монархическими* (например, Конституция Королевства Нидерланды 1984 г.) и *республиканскими* (например, Конституция Португальской Республики 1976 г.).

5. По политическому режиму конституции делятся на *демократические* и *тоталитарные*.

Демократические конституции не только декларируют, но и гарантируют обеспечение прав человека и гражданина, авторитарные – ограничивают определенные права, прежде всего политические и гражданские (запрет на деятельность политических партий и т. п.). Тоталитарные конституции утверждают одну идеологию в качестве государственной и общеобязательной, а единственную партию – в качестве руководящей и направляющей силы общества. Нередко авторитарные и тоталитарные режимы прикрываются демократическими конституциями, которые таким образом теряют реальный характер.

6. По форме государственно-территориального устройства конституции делятся на *федеративные* (например, Конституция Российской Федерации 1993 г.) и *унитарные* (например, Конституция Греции 1975 г.). В свою очередь в федеративных государствах конституции делятся на федеральные и на конституции субъектов федерации (штатов, земель, кантонов, провинций, республик и т. п.). Федеральная конституция закрепляет принципы федерализма, разграничение компетенции между федерацией и ее составными частями, систему федеральных органов государственной власти. Вопросы организации государственной власти субъектов федерации регулируются конституциями субъектов федерации в контексте принципов, установленных федеральным законодательством.

7. По порядку изменения конституции бывают *гибкие* и *жесткие*. Конституции, которые изменяются и дополняются в том же порядке, что и текущее законодательство, относятся к гибким. Если изменения вносятся более усложненным способом, то это жесткие конституции.

Приведенный перечень оснований классификации конституций не является исчерпывающим. В зависимости от решаемых исследователем задач выделяются и другие виды конституций.

Классификация конституций позволяет рассмотреть данный правовой феномен с разных позиций, чтобы выявить общее и особенное для конституций различных государств и многогранно охарактеризовать такой важный источник конституционного права, как конституция.

2.5. Понятие и характеристики современного конституционализма

Возрождение интереса к проблемным вопросам конституционализма связано с его существенным влиянием на процесс движения государства к господству права.

Истоки современного конституционализма стран развитой демократии неизбежно связаны с историческими корнями. Ретроспективный взгляд на конституционализм позволяет выделить античный, средневековый и современный конституционализм. Последний получил свое развитие в период Нового времени в Англии после революции 1688 г., в США – в ходе Американской революции и принятия Конституции 1787 г., во Франции – после 1789 г. Только для современного конституционализма характерен базовый принцип – верховенство конституции в правовой системе страны. Более того, происхождение термина «конституционализм» справедливо связывают с обозначением верховенства писаной конституции над другими правовыми актами.

Конституционализм представляет собой сложную общественно-политическую и государственно-правовую категорию. Конституционализм характеризуется в идеологическом и в практическом смыслах.

Основу конституционализма в идеологическом смысле составляют идеалы конституционной демократии, которая базируется на наличии конституции как особом документе общества и государства; совокупность определенных конституцией институтов власти; система защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, ценностей демократии.

Конституционализм в названном смысле есть идеал, к которому должно стремиться общество на пути своего прогрессивного правового развития. Основными его составляющими являются: конституционные идеи; наличие нормативно-правового фундамента, опосредованного конституционными постулатами; сложившийся в контексте конституционных параметров политический режим; действенная система защиты конституционного строя и конституции.

В практическом смысле конституционализм представляет собой процесс реализации конституционных принципов и норм. Под реализацией права понимается соблюдение его норм как государством и обществом в целом, так и государственными органами и должностными лицами, гражданами и их объединениями. В демократическом обществе без реализации право утрачивает свой социальный смысл. Воплощение принципов и норм права в реальную действительность значительно ускорило бы продвижение России к построению демократического правового гражданского общества.

Реализация конституционных норм характеризуется проведением в жизнь правовых установлений, которые определяют весь уклад государственно-правовой и общественно-политической жизни общества. Этот процесс не сводим исключительно к правомерному (законопослушному) поведению, а требует социально-правовой активности. Процесс реализации базового закона отличается определенным своеобразием. Он происходит как в рамках конституционных отношений, затрагивающих такие системообразующие аспекты, как взаимоотношения гражданина и государства, организация государства и власти (здесь органы государства либо непосредственно применяют нормы конституции, либо на основе конституционных норм принимаются федеральные законы), так и касается практически всех правоотношений (здесь конституционные нормы действуют совместно с отраслевым законодательством).

Основные идеи конституционализма не сразу и не в полном объеме становятся принципами и действующими элементами конституционного строя конкретного государства.

Однако тот факт, что они приобретают правовое закрепление, а значит, становятся правовой целью, позволяет говорить о нормативной стороне характеристики конституционализма. В связи с этим особая роль принадлежит конституции. С одной стороны, она является необходимым компонентом конституционализма, в котором воплощаются его содержание и форма, с другой стороны, доктрина конституционализма включает учение о конституции.

Организационная сторона характеристики конституционализма связана с отражением в его идеях демократических способов устройства власти, демократической формы правления, а также совокупности средств методов и приемов осуществления государственной власти[1].

Таким образом, конституционализм представляет собой систему отражающих представления о конституционном государстве идей и взглядов, их конституционное оформление, а также политико-правовую практику реализации таких идей и закрепляющих их норм.

[1] *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права. М., 2001. С. 164.

Глава 3
Конституционное развитие России

3.1. Россия конца XVIII – начала XIX в. Возникновение конституционного процесса

XIX в. в истории России начался новым (и последним) дворцовым переворотом. Император Павел I был убит, и на престол вступил его сын Александр I. Первые манифесты нового императора свидетельствовали о разрыве его с политикой прежнего царствования. Он сразу же заявил, что будет управлять «по законам и сердцу в Бозе почивающей августейшей бабки нашей государыни императрицы Екатерины Великой». Перед Александром I стояли задачи не только устранения последствий тирании Павла I, но и усовершенствования государственного строя России в новой исторической обстановке, когда всем европейским монархам приходилось считаться с ростом прогрессивных сил, проводить гибкую политику не только либеральных обещаний или уступок, но даже и определенных преобразований.

С 1807 г. на арене политической жизни страны появляется М. М. Сперанский. Выходец из семьи бедного сельского священника Владимирской губернии, Сперанский, благодаря своему выдающемуся уму, энергии и необычайной работоспособности, быстро сделал блестящую карьеру государственного деятеля. Все важные законы, начиная с 1802 г., составлялись или редактировались Сперанским. В конце 1808 г. Александр I поручил ему разработку плана государственного преобразования России. Политическая доктрина Сперанского оригинальна и самобытна, формируя ее, мыслитель опирался на свои глубокие познания в политических теориях как античных, так и современных ему европейских мыслителей. Договорную концепцию происхождения государства он допускал как гипотезу (договор как реализация выше Бога), полагая при этом, что Россия в своем историческом развитии прошла три ступени: в средние века – сдельщина, в новое время – абсолютная монархия, а в настоящий период – промышленное состояние, которое требует конституционного ограничения верховной власти и предоставления политических и гражданских прав всем подданным. Россия, по мнению Сперанского, ждет перемен, но не революционным путем, как в странах Запада, а исключительно эволюционным – «через правильные законы», жалованные императором народу. В своих проектах конституционных преобразований Сперанский мечтал о конституционной монархии, которая бы позволила «правление доселе самодержавное учредить на непременном законе».

1. Законность формы осуществления власти Сперанский прежде всего связывал с необходимостью разделения властей. «Нельзя основать правление на законе, если одна державная власть будет и составлять закон и исполнять его. Отсюда необходимость установлений, действующих в составлении закона и его исполнении. Из троянского порядка государственных сил возникает троянский порядок сил установлений. Одно из них должно действовать в образовании закона, другое – в исполнении, третье – в части судной. Разум всех сил установлений может быть различен».

2. Законодательная власть должна быть вручена двухпалатной Думе, которая обсуждает и принимает законы, для чего собирается сессионно, один раз в год. Глава исполнительной власти – монарх – участвует в деятельности Думы, но «никакой новый закон не может быть издан без уважения Думы. Установление новых податей, налогов и повинностей уважается в Думе». Мнение Думы свободно, и поэтому монарх не может «ни уничтожить законов, ни обезобразить их». В своих действиях исполнительная власть подконтрольна пред-

ставительному органу. Судебная власть реализуется судебной системой, включающей суд присяжных и завершающейся высшим судебным органом – Сенатом. Три власти управляют государством, подобно тому, как человек управляет своим организмом.

Сперанский предусмотрел и возможность объединения этих властей для согласного их действия в Государственном Совете, состоящем частично из лиц, назначаемых монархом, а частично – избранных по избирательному праву. Государственный Совет заседает под председательством царя, он обладает правом законодательной инициативы, но законы, «коими вводится какая-либо перемена в отношении сил государства или в отношении частных лиц между собой», утверждаются непременно и исключительно Государственной Думой. Организация местной власти предполагает введение коллегиального управления сверху донизу через систему представительных органов – дум: губернских, уездных и волостных, избираемых на многостепенной основе. Порядок в устроенном таким образом государстве (а Сперанский предусматривал осуществление своей программы к 1811 г.) охраняется законом. Одним просвещением и деятельностью просвещенных монархов невозможно достичь политических результатов. Идеал Платона (правление философов) Сперанский отвергал, следуя в этом вопросе скорее Аристотелю и утверждая, что законы, а не люди должны управлять государством. В преобразованном по его проектам государстве возможно наилучшим способом обеспечить права подданных. Перефразируя знаменитое учение Монтескье о правах гражданских, политических, Сперанский выдвигает парные, но контрадикторные понятия: рабство политическое и свобода политическая, рабство гражданское и свобода гражданская. Под политическим рабством мыслитель понимал такое состояние, когда «воля одного – закон для всех», а политическую свободу определял как подчинение всех и каждого законам, а также как предоставление избирательного права, обеспечивающего участие подданных в действиях законодательной и исполнительной власти. Под гражданским рабством предусматривается подчинение одного класса другому, а гражданская свобода, по его мнению, выражается в основанной на законе независимости друг от друга всех сословий и групп в обществе. Гарантом всех свобод в государстве является конституция и основанное на ней разделение властей. Для России, по мнению Сперанского, настало время переменить существующее положение вещей и установить новый порядок, она имеет прямое направление к свободе, и «темпы развития России идут несравненно быстрее, чем в других государствах». Конституционная монархия, основанная на законе, должна опираться на квалифицированный бюрократический аппарат, обеспечивающий ее функциональную деятельность. Для осуществления такого проекта мыслитель предложил и провел два закона о чиновниках: «О придворных званиях» (3 апреля 1809 г.) и «Об экзаменах на чин» (6 августа 1809 г.), которыми вводились необходимые условия для занятия должностей и получения служебных чинов. На сословный статус общества Сперанский в целом не покушался, но предлагал произвести его правовое оформление с закреплением прав и обязанностей сословий. Дворянство он наделил политическими и гражданскими правами, а также дополнительным правом владения землями, населенными крестьянами, с обязанностью уплаты налога на владение землей. Среднему сословию (владельцам любых форм недвижимости) он оставлял все гражданские права, а политические – в зависимости от размера собственности (т. е. по цензу), и, наконец, любой народ он наделял только гражданскими правами.

Крепостное право мыслитель критиковал довольно жестко и считал необходимым его отмену. «Крепостничество, – писал Сперанский, – несовместимо с цивилизованной государственностью. И нет никакого основания считать, что в России оно не могло бы уничтожиться, если будут приняты к тому действительные меры». В крепостном праве он усматривал не только препятствие на пути к интенсивным формам ведения сельского хозяйства, но и преграду для развития городских промыслов и ремесел. «Каким образом, – спраши-

вал он, – ремесла в городах могут совершенствоваться без соревнования ремесленников, когда они расселены в рабстве?» Однако Сперанский высказывался против немедленной отмены крепостного права, опасаясь, что россияне, получив свободу, обратятся к «кочевому образу жизни», и поэтому предложил следующую схему: вначале ограничиваются крестьянские повинности, подушная подать заменяется на поземельную и производится личное освобождение крестьян от помещиков, затем и крестьянам возвращается «древнее право прихода» (Юрьев день). Землю предполагалось оставить за помещиками с предоставлением крестьянам права на ее приобретение. Проекты Сперанского вызывали резкую критику в адрес реформаторов.

Н. М. Карамзин о конституционном переустройстве России

В начале XIX в. создавалось множество планов преобразования России. Одним из наиболее известных является проект Н. М. Карамзина. Начало деятельности Карамзина связано как с литературным поприщем, так и с активной издательской деятельностью, которую в 1803 г. Карамзин прекращает и сосредоточивает свое внимание на создании «Истории государства Российского». Свою политическую концепцию Карамзин высказывал еще в издаваемом им «Вестнике Европы», который был практически первым серьезным политическим журналом в России. Наряду с публикациями различных политических сочинений, Карамзин излагал свои взгляды и относительно форм правления, политических режимов, содержания законов. Но последовательную и подробную разработку его политическая концепция получила именно в «Истории государства Российского», которую он писал практически всю свою сознательную жизнь, и дополнительно – в Записке о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. «Записка» не издавалась при жизни автора, и долгое время после его смерти о ней было известно лишь небольшому кругу лиц. Главной темой «Записки» было исследование форм правления, наиболее пригодных для России в ее современном состоянии. Рассуждая о форме правления, Карамзин неоднократно высказывался в пользу республики. Само понятие республики как организации государственной и общественной жизни для него означало достижение свободы и безопасности всеми гражданами при высоком нравственном состоянии общества. Схема рассуждений напоминает учение Канта о разделении властей, при неуклонном соблюдении принципов которого монархия становится республикой. Карамзин полагал, что для современной ему России монархическое правление – более надежная организация власти в смысле установления системы порядка и подчинения. Реальный уровень нравственности людей и степень их политической грамотности являются теми показателями, которые определяют, к какой форме правления подготовлена та или иная страна. Идеалом Карамзина был сильный монарх (необязательно наследственный), опирающийся в своей деятельности на законы и принимающий меры к нравственному воспитанию и политическому просвещению народов всей страны. Предпочтение монархическому образу правления у Карамзина мотивируется также и географическими факторами. Историк полагал, что обширность территории России, численность ее народонаселения и былое историческое величие толкали ее к монархии. Карамзин, как и Аристотель, думал, что одной из главных задач государства является нравственное воспитание людей, но если Аристотель связывал осуществление этой задачи более всего с демократическим устройством государства, то Карамзин – с образом просвещенного венценосца. Обосновывая свою точку зрения, он традиционно воспроизводит учение о нравственном облике носителя верховной власти, усложняя его атрибутику уже на уровне идей своего века. Мыслитель – противник разделения властей: «Две власти в одной державе суть два грозных льва в одной клетке, готовые терзать друг друга». Всю социально-политическую схему страны он представлял как формулу: «Дворянство, Духовенство, Сенат и Синод как хранилище законов, над всеми Государь – единственный законодатель, единственный

источник власти», а посему «Самодержавие есть Палладиум России; целостность его необходимо для ее счастья». Однако не следует считать, что Карамзин не желал никаких перемен в состоянии Российского государства. В «Записке» он писал: «Я не безмолвствовал о налогах в мирное время, о нелепой… системе финансов, о грозных военных поселениях, о странном выборе сановников, о министерстве Просвещения или Затмения, и необходимости уменьшить войско, воюющее только в России… и наконец, о необходимости иметь твердые законы гражданские и государственные». Расхождение предложений Н. М. Карамзина с проектами М. М. Сперанского заключалось не в содержании их политических взглядов (оба хотели «учредить Россию на законах непременных»), а в способе их реализации. Сперанский предложил реформу государственных преобразований, предусматривающую существенные изменения в устройстве основных институтов и учреждений власти и управления в стране; Карамзин же полагал, что «дела не лучше производятся… чиновниками другого названия… т. к. не формы, а люди важны. Дело не сдвинется учреждением государственного совета и министерств». Величие царствования Петра I не в создании Сената с коллегиями, а в приближении «мужей знаменитых и разумом честных… не только в республиках, но и в монархиях кандидаты должны быть назначены единственно по способностям».

В вопросах назначения и подбора чиновников на государственную службу Сперанский, кстати, придерживался тех же взглядов, но Карамзина раздражало «увлечение формой», результаты которой он усматривал в программах образования новых представительных учреждений, реализующих в своей деятельности принцип разделения властей.

Власть на местах должна быть представлена губернаторами, для чего Карамзин советовал найти пятьдесят умных и компетентных мужей, которые «ревностно станут блюсти вверенное каждому из них благо полумиллиона России, если там дела пойдут как должно, то министры и Совет могут отдыхать».

Много внимания в «Записке» уделено критике государственного аппарата. Мыслитель отмечал его некомпетентность, взяточничество чиновников всех рангов. Перестройку этого звена государственного учреждения он усматривал не в создании новых учреждений, а в подготовке грамотных, специально обученных кадров. Чиновников следует правильно организовывать, т. е. распределять по чинам и должностям в соответствии со знаниями и способностями, и всемерно поощрять к добросовестному исполнению долга системой наград и наказаний. Главное же начало хорошего учреждения состоит в ослаблении прерогатив центральной власти и расширении полномочий власти на местах, которой единственно известно истинное положение дел в провинции.

Такие взгляды Карамзина во многом обусловлены его политической доктриной. Сохраняется много споров относительно концепции Карамзина о юридическом статусе монарха. Предъявляя высокие требования к личности, поставленной по воле Бога над людьми, он высказывает мысль о том, что предпочтительнее полагаться на нравственные качества правителя, нежели на те законы, которыми в западных странах принято ограничивать монарха. Однако не следует рассматривать данное высказывание как отказ от принципа законности в деятельности верховной власти в стране.

Особенности мировоззрения Карамзина обусловливаются его приверженностью к традициям и активным нежеланием радикальных перемен. Революционные преобразования, в прямом смысле этого слова, серьезные реформы, способные привести к глубоким переменам в структуре государства, по мнению мыслителя, не способны разрешить проблем, стоящих перед Россией. В России же «более требуется мудрости хранительной, нежели творческой, новости ведут к новостям и благоприятствуют необузданности произвола».

Карамзин не противопоставлял Россию Западу. С. Ф. Платонов в своей речи, произнесенной на открытии памятника Карамзину в Остафьево, отмечал, что «Карамзин вовсе устранил вековое противоположение России и Европы. Он мыслил Россию как одну из евро-

пейских стран, и русский народ как одну из равнокачественных с прочими нациями». Карамзин «не клял Запада во имя любви к Родине», но и не хотел забывать собственную историю и унижать свой народ: «Россия существует уже более тысячи лет, и не в образе дикой Орды, но в виде государства великого», и поэтому советовал бережно относиться к «древним учреждениям и нравам». Здесь Карамзин как бы повторил слова дипломата XVII в. А. А. Ордина-Нащонина о том, что «не стыдно доброму навыкать со стороны», но и свои порядки и нравы следует беречь и уважать.

Понятие законности в юридическом понимании у Карамзина не только традиционно для русской политической мысли, но и вполне прогрессивно в духе его времени. Придерживаясь естественно-правовой теории, он утверждал, что в нравственном государстве законы гражданские должны полностью соответствовать законам естественным. Карамзин подчеркивал ответственность работы законодателя, которому при подготовке новых законопроектов следует тщательно рассматривать «все вещи с разных сторон, а не с одной, иначе, пресекая зло, он может сделать еще более зла». Он отмечал также назревшую необходимость современного пересмотра всех российских законов путем проведения инкорпоративных и кодификационных работ, и в этом вопросе взгляды Карамзина и Сперанского совпадали.

Карамзин желал издание обширного свода законов, в котором все законы были бы расположены систематически и снабжены комментариями. Необходимость в проведении таких работ, по мнению мыслителя, давно назрела, так как многие законы устарели и даже стали вредными, поэтому следует некоторые из них «исправить… в особенности же уголовные, жестокие и варварские, их давно уже никто не исполняет, но они существуют к стыду нашего законодательства». Но все-таки, более чем на законы, автор «Записки» полагался на распространение просвещения в стране и нравственное воспитание народа. Однако его взгляды в данном вопросе отличались некоторой непоследовательностью. С одной стороны, он выступал сторонником просвещения и желал широкого распространения в стране исторических и политических знаний (и сам всемерно содействовал этому), а с другой – критиковал принятую в западно-европейских странах систему просвещения, считая ее излишне теоретической и оторванной от практической деятельности. Карамзин полагал, что в России «нет охотников для высших наук»: купцам нужна только арифметика, стряпчим и судьям – основы юриспруденции, а не познания в римском праве, и т. п., ибо современный уровень просвещения в России не подготовлен к восприятию «общих знаний», сейчас необходимо для пользы отечества «от каждого человека единственно требовать нужных для той службы знаний, которой он желает посвятить себя». В такой форме Карамзин возражал Сперанскому, предложившему введение «экзаменов на чин» по целому ряду предметов в целях поднятия общей образованности и компетентности русского чиновничества.

Рассмотрел Карамзин и сословную организацию общества, в структуре которой он выделил: дворянство, духовенство, купечество, крестьянство и прочий народ.

Дворянство, по мнению мыслителя, – особое сословие, пользующееся одному ему доступными привилегиями, обеспеченное уважением и достатком; дворяне должны занимать высокие посты в армии и на государственной службе, однако, тем не менее, для лиц низших сословий нельзя «заграждать пути» к чинам и званиям, если они обладают способностями и имеют «превосходные знания».

Духовенство – учительское сословие, и поэтому оно должно обладать высоким нравственным потенциалом и образовательным уровнем. Его следует хорошо обучать в специальных заведениях и достаточно обеспечить.

В определении крестьянства – основного сословия России – Карамзин весьма противоречив. Положение крестьян он рассматривает в связи с современным ему состоянием права собственности на землю и правовым режимом земельных владений. Будучи сторонником

естественно-правовой концепции, Карамзин признает за каждым человеком его неотъемлемое, естественное право на свободу и в связи с этим заявляет, что Борис Годунов был не прав, когда укрепил за господами вольных крестьян (имеется в виду перепись населения, проведенная при Годунове, а затем введение урочных лет). Крестьяне, по справедливости, «могут требовать прежней свободы», но современное их состояние бесперспективно, ибо земель у них нет и, получив свободу, они не могут ее реализовать, так как вынуждены будут оставаться на прежней земле и работать у тех же помещиков, так что в их жизни мало что изменится. К тому же отмена крепостничества может вызвать и определенные беспорядки, так как, получив свободу, крестьяне начнут подыскивать себе других владельцев, и в результате поля останутся невозделанными, и прежде всего потерпит убыток казна. Между тем хлебом снабжают страну помещики, а не «вольные хлебопашцы» (здесь явно содержится неодобрительный отзыв об Указе Александра I «О вольных хлебопашцах»).

Еще одно опасение заключается в том, что крестьяне, лишившись узды, начнут пьянствовать и злодействовать. Монарх же в сохранении порядка в стране полагается на дворян, ибо именно они «опора трона и хранители порядка и тишины», и если поколебать существующее положение, то государству в целом может угрожать гибель.

В числе первых либеральных начинаний Александра I было объявление свободы въезда и выезда из страны, ввоза любых товаров, в том числе книг, а также облегчение правил цензуры и предоставление права свободной организации частных типографий. Это привело к заметному оживлению интеллектуальной жизни и демократических настроений в среде либерально настроенной части русского общества.

«Дней Александровых прекрасное начало» (А. С. Пушкин), безусловно, способствовало появлению оппозиционных настроений. Именно в царствование Александра I возникли такие общества, как «Орден русских рыцарей» (1815), «Союз спасения» (1818), «Союз благоденствия» (1818) и, наконец, на основе распада последнего – «Южное общество» во главе с П. Пестелем и «Северное» под руководством Н. Муравьева. Все они составляли программы и искали пути и средства изменения существующего строя. Основными пунктами этих программ были различные варианты ограничения или изменения российской формы правления (абсолютной монархии) и ликвидации крепостного права.

В поисках возможных путей преобразования общества и государства Пестель вступает в различные тайные общества: «Соединенные друзья», «Три добродетели», затем «Союз спасения», «Союз благоденствия» и, наконец, организует и становится главой «Южного общества», для которого создает «Русскую правду» в качестве теоретической программы дальнейших действий.

«Русская правда» написана автором не полностью, завершены только первые три главы, четвертая и пятая – в черновом варианте, а все остальные – только в набросках.

В методологии своих исследований Пестель придерживался естественно-правовых теорий и договорной концепции происхождения государства. Он исходил из предположения о естественном равенстве всех людей и взаимной тяге к общественной жизни для удовлетворения потребностей на основе разделения труда. Пестель различал общественное и государственное устройство, определяя государство как приведенное в законный порядок гражданское общество. Гражданское общество возникло, по его мнению, в силу природного разделения людей на повинующихся и повелевающих, «когда же гражданское общество получило название государства, тогда повелевающие получили название правительства». Правительство имеет обязанность «распоряжаться общими действиями и избирать лучшие средства для достижения в государстве Благоденствия всем и каждому… народ имеет право требовать от правительства, чтобы оно непременно стремилось к общему и частному Благоденствию».

Государство существует на равновесии взаимных прав и обязанностей правительства и народа, если же таковое равновесие утрачивается, то государство входит в состояние насильственное и болезненное. Задачей «Русской правды», по замыслу Пестеля, являлось создание таких законов, посредством которых возможно поддержание подобного равновесия. «Цель Государственного устройства… возможное Благоденствие всех и каждого».

Все законы Пестель классифицировал на три вида: духовные, естественные и гражданские.

Духовные законы известны из Священного Писания, и они «связывают Духовный мир с Естественным, жизнь бренную с жизнью вечной».

Естественные законы вытекают из законов природы и нужд естественных, и они «глубоко запечатлены в наших сердцах. Каждый человек им подвластен и никто не в силах их низвергнуть».

Государственные законы представляют собой постановления государства, которые ставят себе задачей достижение общественного благоденствия, и посему они должны издаваться в полном соответствии с законами духовными и естественными; такое соответствие является непременным условием их действительности.

Другим условием, определяющим содержание государственных законов, служит приоритет общественных интересов: выгоды целого всегда превалируют над выгодами частного. Гражданские законы составляются таким образом, чтобы интересы отдельного индивида не противоречили интересам других индивидов и всего общества в целом. Если же действия правительства, равно как и действия лиц, «будут основываться только на подобных непременных законах, то пользование Благоденствием станет возможным для всех». Всякое действие, противное благоденствию, следует признать преступным. Каждое справедливо устроенное общество обязано находиться под непременной властью законов, а не личных прихотей правителей.

Подводя итог сказанному, нужно отметить тот факт, что хотя Россия начала XIX в. не была конституционным государством, она отнюдь не находилась вне мирового конституционного процесса. Русской общественно-политической и научной мыслью были выработаны десятки конституционных проектов, направленных, в частности, на ограничение царского самодержавия, а некоторые из них – и на переход к республиканской форме правления. Но они не были истребованы в тех политических условиях России и не получили практической реализации. В истории же развития российского конституционализма демократические направления конституционных идей сыграли огромную роль.

3.2. Развитие российского конституционализма в конце XIX – начале XX в.

В конце XIX – начале XX века в России сохранялась самодержавная форма правления. Постепенно образовалась пропасть между идейными стремлениями различных слоев общества и внешними формами его жизни. Россия переросла форму существовавшего строя. Народ, вернее, его мыслящая часть, стремилась к строю правовому на основе гражданской свободы.

Из курса истории России мы знаем о кризисе общества в тот период, проигранной войне, рабочих и крестьянских волнениях. Назревавшая революционная ситуация соответствовала формуле:

«Верхи не могут, низы не хотят». Выход был один – конституционная реформа строя, которую правительство и начало осуществлять.

С восстания декабристов слово «конституция» ни в какой форме правительством не принималось, но в ходе реформ, проводимых в царствование Александра II (в 60–70 гг. XIX в.), неоднократно выдвигалась идея представительства, причем не только либеральными, но и консервативными кругами. Генерал-губернатор, а впоследствии министр внутренних дел России с августа 1880 по май 1881 г., граф М. Т. Лорис-Меликов выдвинул в конце 70#х гг. идею привлечения «наиболее благонадежных элементов» из земской цензовой общественности к участию в обсуждении ряда государственных дел; император одобрил эту идею, но не успел подписать «первую русскую конституцию». Он был убит 1 марта 1881 г.

Наступившая реакция на долгие годы «похоронила» идею создания конституции в России.

Время, однако, не стояло на месте, и назревшая в начале XX в. революционная ситуация в стране переломила сопротивление правительства, и 6 августа 1905 г. Манифестом Николая II была учреждена Государственная Дума.

17 октября 1905 г. был издан новый Манифест. В нем указывалось:

«1) Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов.

2) Не останавливая предназначенных выборов в Государственную Думу, привлечь теперь уже к участию в Думе, в мере возможности, соответствующей краткости остающегося до созыва Думы срока, те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав, предоставив засим дальнейшее развитие начала общего избирательного права вновь установленному законодательному порядку.

3) Установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от нас властей.

Призываем всех верных сынов России вспомнить долг свой перед Родиной, помочь прекращению неслыханной смуты и напрячь все силы к восстановлению тишины и мира на родной земле».

В соответствии с этим Манифестом Государственная Дума получила законодательные права. Однако преобразование 20 февраля 1906 г. Государственного Совета в верховную законодательную палату, издание 8 марта 1906 г. Правил о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов и основных законов от 23 апреля 1906 г. сократили круг вопросов, находившихся в ведении Государственной Думы. В перерывах между заседа-

ниями Госдумы законодательные функции передавались императору, с тем чтобы действие принятой им меры прекращалось с началом заседаний Госдумы.

Государственная Дума избиралась на 5-летний срок, по истечении которого могла быть распущена императором, назначавшим одновременно новые выборы и время созыва. Члены Госдумы пользовались свободой суждений и не несли ответственности перед избирателями. Они могли быть подвергнуты лишению или ограничению свободы лишь по распоряжению судебных властей и не подлежали административной ответственности.

К предмету ведения Госдумы были отнесены законодательные предположения, требовавшие издания законов и штатов, их изменения, дополнения, приостановления их действия или отмену; рассмотрение государственной росписи доходов и расходов вместе с финансовыми сметами министерств и главных управлений, дела об отчуждении части государственных доходов или имуществ, о постройке железных дорог и т. д. Государственная Дума могла обращаться с запросами к министрам по поводу действий, которые сочтет незаконными, а также обращаться к ним за разъяснениями.

Общее руководство деятельностью Государственной Думы осуществляли председатель и его товарищи. Они избирались из числа членов Госдумы закрытым голосованием на 1 год, по истечении которого могли переизбираться. Председатель Государственной Думы имел право всеподданнейшего доклада императору «О занятиях Государственной Думы».

Для предварительного рассмотрения законодательных проектов и вопросов текущей деятельности избирались постоянные комиссии: бюджетная, финансовая, по рассмотрению государственной росписи доходов и расходов, редакционная и т. д. Избирались также временные комиссии для подготовки конкретных законопроектов. Законопроекты рассматривались общим собранием Госдумы, после одобрения его Госсоветом и утверждения императором принятый законопроект получал силу закона. Если законопроект отклонялся одной из палат, для его доработки создавалась согласительная комиссия из членов Государственной Думы и Государственного Совета.

Выборы в первую Государственную думу проходили в феврале – марте 1906 г., наибольшего успеха достигла Конституционно-демократическая партия (кадеты).

Таким образом, Россия медленно, но определенно эволюционировала в сторону конституционной монархии западного типа, с учетом, конечно, особенностей национального характера. Постепенно от самодержавного понимания развития России приходило понимание парламентаризма, в практику и правосознание внедрялись идеи независимого правосудия и вообще правового государства.

В ходе Февральской революции 1917 г. монархия была свергнута. Император Николай II отрекся от престола, и Государственная Дума сформировала Временное правительство, которое провело политическую амнистию, взяло под защиту гражданские права и свободы. Правительство проводило курс на недопущение в стране диктатуры и созыв Учредительного собрания.

1 сентября 1917 г. Россия провозглашается Республикой. Государственная Дума сложила свои полномочия.

Временное правительство готовило конституционную реформу, созывались конституционные совещания. Большую работу в этом направлении проводили известные русские ученые Б. Н. Чичерин, Н. М. Крикунов, А. С. Алексеев, М. И. Светников, С. А. Котляревский и др. Но они не успели создать теорию российского республиканизма, а Временное правительство не смогло бы провести все это в жизнь, так как слишком малым оказался этот период, сменившийся затем большевистской тоталитарной диктатурой.

3.3. Этапы конституционного развития России после 1917 г. Конституции России 1918, 1925, 1937, 1978 годов. Их особенности и общие черты

В истории Российской Федерации насчитывается 5 конституций –1918, 1925, 1937, 1978 и 1993 гг. Сроки их действия составляли соответственно 7, 12, свыше 40 и 15 лет, что показывает относительную стабильность строя.

Принятие каждой из них знаменовало существенные изменения в жизни общества, подводило итог предшествующему развитию.

Первые четыре конституции РСФСР были по своему типу советскими, социалистическими. Несмотря на особенности, присущие каждой из них, они развивались в соответствии с принципами преемственности, отражающей сохранение социалистических ценностей, утверждение советской власти, и носили классовый характер. Всем конституциям советского типа был присущ в значительной мере фиктивный характер, т. е. они провозглашали принципы, которые фактические не осуществлялись в жизни и для реализации которых не создавался соответствующий механизм.

Конституция РСФСР 1918 г. – первая Конституция, принятая вскоре после октябрьского переворота, роспуска Учредительного собрания, – имела следующие особенности:

1. По сравнению со всеми последующими советскими конституциями первая Конституция не опиралась на принцип преемственности конституционного развития, определяла основы устройства общества на конституционном уровне впервые, руководствуясь при этом лозунгами, под которыми шли к власти большевики во главе в Лениным. Данная Конституция полностью зачеркнула весь предшествующий государственно-правовой опыт прежней России.

2. Из всех советских конституций она была в наибольшей степени идеологизированной, носила открыто классовый характер. В ней полностью отрицалась общедемократическая концепция о народе как носителе и источнике суверенитета государства. Конституция напрямую утверждала установление диктатуры пролетариата. Она лишала отдельных лиц прав, используемых ими в ущерб интересам социалистической революции (ст. 23).

3. Конституция 1918 г. отличалась значительным количеством программных положений (положения о федеральном устройстве России, фиксировании некоторых прав граждан, нацеленных на возможность их реализации).

4. К числу отличительных черт первой Конституции относится выход ее норм и положений за рамки внутригосударственного регулирования. Она включает установление чисто политического характера, причем ориентированного на все мировое сообщество.

5. В Конституции 1918 г. открыто признавалось применение насилия в целях утверждения принципов нового социалистического строя. Эта черта не характерна для последующих советских конституций.

6. С юридической точки зрения Конституция 1918 г. была в значительной части несовершенной.

Все отмеченные особенности характеризуют Конституцию 1918 г. как конституцию революционную, принятую в результате насильственного изменения общества и не имеющую преемственности.

Причиной замены Конституции 1918 г. Конституцией 1925 г. явилось объединение РСФСР с другими независимыми республиками в Союз ССР.

Новизна содержания Конституции 1925 г. заключается в следующем:

1. В ней отражен факт вхождения РСФСР в Союз ССР. Компетенция РСФСР как государства, входящего в состав Союза, определялась не прямо, а лишь через предметы ведения высших органов РСФСР.

2. В связи с появлением субъектов РСФСР в ее Конституции уже появились положения, определявшие их статус и полномочия Федерации в отношении них. В структуре Конституции была выделена глава 4 «Об автономных советских социалистических республиках и областях», в которой определялись принципы формирования их органов государственной власти, порядок принятия Конституций АССР.

Принятие Конституции 1937 г. объяснялось вступлением страны в новый этап – этап построения основ социализма, полной ликвидацией эксплуататорских классов, т. е. фактическим уничтожением тех слоев населения, которые противились тоталитаризму.

На этом этапе конституции Союза, РСФСР и других союзных республик отличают следующие черты:

1. Они сохранили классовую сущность, воплощая диктатуру пролетариата. Но форма выражения этой сущности изменилась. Было отменено лишение граждан политических прав по социальному признаку, введено всеобщее равное избирательное право.

2. В конституциях были введены главы об основных правах и обязанностях граждан. Впервые получило закрепление право на труд. Но возможность использования политических прав гарантировалась только в интересах укрепления социалистического строя. Все демократические установления конституций были классово ориентированы.

3. Для конституций этого этапа характерно закрепление руководящей роли коммунистической партии. Эта конституционная норма ярко выразила все укрепляющуюся тенденцию превращения партии в государственную структуру.

4. Конституции 1937 г. впервые утверждались как «конституции построенного социализма».

5. С юридической стороны конституции этого периода приобрели более совершенный вид. В них четко выделены основные государственно-правовые институты.

6. В Конституции РСФСР 1937 г. более развернуто закреплены принципы ее вхождения в Союз ССР. Включена норма о том, что вне пределов прав Союза ССР, РСФСР осуществляет государственную власть самостоятельно, сохраняя полностью свои суверенные права. Впервые в Конституции РСФСР была включена норма о сохранении за ней права выхода из Союза ССР.

7. Полнее в Конституции РСФСР 1937 г. отражены и нормы, относящиеся к ее собственному федеративному устройству.

Конституция СССР 1978 г. на протяжении своего 15#летнего срока претерпевала значительные изменения не только в содержании конкретных норм, но и в самой своей сущности, поэтому ее характеристика имеет различное содержание применительно к отдельным периодам ее действия.

Первые 10 лет новую конституционную систему СССР характеризовали следующие черты:

1. Принятие всех вышеперечисленных конституций отразило новый этап – этап «развитого социализма», означавший превращение советского государства из диктатуры пролетариата в общенародное. Несмотря на утверждение об общенародном характере государства, Конституция не утрачивала классового характера.

2. Классовый характер конституций подчеркивался и тем, что они более откровенно отражали роль коммунистической партии. Появилась отдельная статья о партии, причем включенная в первую главу.

3. Сохранилась в конституциях и классовая ориентированность демократии, которая именовалась «социалистической демократией».

Конституция закрепила более полный перечень прав граждан, введя новые права (право на жилище, охрану здоровья и т. д.).

4. Конституция 1978 г. впервые утверждала в преамбуле, что ее принимает и провозглашает народ РСФСР.

5. Конституция 1978 г. значительно изменилась структурно. В ней появились 11 разделов, делившихся на 22 главы. Конституция стала более объемной.

6. В плане федеративного устройства Конституция не предусмотрела необходимости утверждения органами РСФСР конституций АССР; преобразовала национальные округа в автономные.

7. Конституция 1978 г. впервые включила прямую норму о суверенитете РСФСР.

Последующие процессы реформирования Конституции 1978 г., начавшиеся в 1989 г., были ознаменованы принятием Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР» и «О выборах народных депутатов РСФСР».

Дальнейшее реформирование Конституции России осуществлял Съезд народных депутатов. Это выразилось в следующих нововведениях:

а) отказ от характеристики государства как социалистического и советского, определение его как суверенного федеративного;

б) устранение из Конституции положений о коммунистической партии как ядре политической системы;

в) признание приоритета прав человека и гражданина;

г) признание частной собственности, защищаемой государством наряду с другими формами собственности, отказ от признания государственной собственности в качестве основной;

д) постепенное видоизменение структуры советской власти, отказ от республики Советов, переход на парламентскую систему; признание принципа разделения властей; введение института Президента; установление местного самоуправления.

Все республики, в том числе и РСФСР, приняли декларации о своем государственном суверенитете. В российской Декларации впервые была поставлена задача разработки новой Конституции РСФСР на основе провозглашенных в ней принципов.

Новая Конституция была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. и вступила в действие 25 декабря 1993 г.

3.4. Конституционные реформы 1989–1993 годов. Необходимость принятия новой конституции

Жизнедеятельность общества и государства обусловливает постоянное конституционное развитие. При определенных обстоятельствах оно получает вид конституционной реформы.

Конституционная реформа состоит в последовательности политико-правовых решений и действий государственной власти, направленных на приведение писаных норм юридического высшего закона страны в соответствие с той реальной ситуацией, которая диктуется потребностями общественного развития и правосознания. В российских условиях реформа имеет задачей становление и развитие основ, норм и практики конституционализма, новой системы Конституции и отрасли конституционного права.

К особенностям конституционной реформы можно отнести следующие:

1. Содержание ее предполагает создание или видоизменение основных институтов конституционного строя, переустройство государственных органов, развитие конституционного законодательства.

2. Закрепляемые и осуществляемые нововведения направлены на обеспечение развития общества. Конституционная реформа выступает как проявление присущей общественной жизни общей тенденции к прогрессу.

3. Конституционная реформа призвана иметь характер поэтапного процесса, противостоящего революционному и радикальному слому институтов и норм преобразуемого строя. Она не уничтожает положительных ценностей существующей социальной системы, но серьезно преобразует и совершенствует как ее структуру в целом, так и отдельные институты.

4. По масштабу действия различают полные и частичные реформы. В первом случае речь идет не о простом усовершенствовании законодательства, а о качественном развитии правовых органов.

Среди объективных причин конституционных реформ можно выделить следующие:

1. Внутриполитическая причина. Смена формы правления либо политического режима вызывают необходимость реформирования основ строя и отдельных государственно-правовых институтов, ограничения неадекватной власти определенного органа или партии, установления разделения властей с необходимой системой сдержек и противовесов.

2. Переход к новой форме государственно-территориального устройства, т. е. переход от РСФСР, прежде построенной на автономизации национально-государственных и национально-территориальных образований, к новой федерации республик, краев, областей.

3. Масштабное изменение «политической карты» общества, приход к власти оппозиционной силы. Победившая партия стремится закрепить путем пересмотра Конституции свои представления о социально-экономическом строе.

4. Эволюционной причиной частичного пересмотра конституционных норм выступает реформа правовой системы, обусловленная стремлением уйти от утраты Конституцией ее фактической силы.

5. Внешняя причина бывает продиктована изменением геополитического положения, окружения страны, провозглашением независимости.

После августа 1991 г. в стране сложилась новая внутриполитическая обстановка. Распался Союз, рухнул тоталитарный режим, ушла в небытие КПСС, началась ломка старой экономической системы общества.

Однако сразу нельзя было уничтожить прежнюю правовую систему общества. В ней происходили лишь принципиальные изменения. Наглядным свидетельством являются те

изменения и дополнения, которые вносились в Конституцию РСФСР 1978 г. В частности, в связи с новыми веяниями в ст. 12 Конституции вносится дополнение о продаже или ином отчуждении земельных участков, т. е. признается частная собственность на землю, но не пахотную. Подобная судьба постигла многие статьи Конституции, которые уже не соответствовали новым реалиям, сложившимся в Российской Федерации.

Вместе с тем в Конституцию вносятся новые статьи. Так, появляются ст. 11, регламентирующая несколько иначе статус государственной собственности Российской Федерации; ст. 67, закрепляющая за гражданами право на возмещение государством всякого вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и должностных лиц, и т. д.

Но как бы не обновлялась Конституция РСФСР, она все же ни по структуре, ни по содержанию не могла служить юридической базой тех коренных преобразований, которые осуществлялись или осуществляются в Российской Федерации. Требовался новый базовый закон государства, отражающий сложившиеся в стране принципиально иные общественные отношения по сравнению с теми, которые навязала обществу Советская власть. В результате Съездом народных депутатов Российской Федерации было принято два постановления о подготовке проекта новой Конституции, так как старая включала в себя всевластие Советов – тот барьер, перед которым начали останавливаться реформы.

Кроме этого, существовал психологический барьер в сознании граждан, привыкших за многие годы советской власти к определенной форме правления и плохо понимавших зачем ее менять. В условиях кризиса экономики, обострившихся социальных и национальных противоречий в обществе, мирная смена конституции оказалась невозможной и развитие событий привело к вооруженному противостоянию в октябре 1993 г. Верховный Совет РСФСР был распущен и 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием была принята новая Конституция России – впервые Конституция действительно суверенного государства.

3.5. Конституция Российской Федерации 1993 г.: основные черты, особенности, функции и юридические свойства

Принятие Конституции РФ было объективным требованием времени. Существенно изменившиеся общественные отношения в России, связанные с ее суверенизацией, обусловили закрепление новых правовых параметров взаимоотношений между человеком (обществом) и государством в конституционном порядке.

Конституцию Российской Федерации 1993 г. отличают такие черты, как:

а) особый субъект, который устанавливает Конституцию РФ. Таким субъектом является народ. В Конституции 1993 г. наиболее последовательно, по сравнению со всеми предшествующими, отражен рассматриваемый признак. В ее преамбуле сказано: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле… принимаем Конституцию Российской Федерации». Причем это первая Конституция, принятая действительно народом (а не от имени народа) путем всенародного голосования, прошедшего 12 декабря 1993 г.;

б) учредительный, первичный характер конституционных установлений. Только учредительная власть может изменить, в том числе и самым радикальным образом, основы устройства общества и государства. Через конституции получали легитимность принципиальные изменения всего общественного строя. Такую роль сыграли Конституция РСФСР 1918 г. и Конституция Российской Федерации 1993 г.

Учредительная роль Конституции РФ выражается в признании и юридическом оформлении важнейших социально-экономических и политических институтов общества. Вместе с тем учредительная функция не исчерпывается только фиксированием и переводом общественных отношений в правовую форму. В ряде случаев конституционные нормы выполняют роль фактического и правового учредителя. Принятием Конституции РФ созданы, например, новые государственные органы: Федеральное Собрание (гл. 5), Счетная палата (п. «г» ч. 1 ст. 103), Уполномоченный по правам человека (п. «д» ч. 1 ст. 103) и др.

Учредительная природа Конституции проявляется и в том, что ее предписания выступают в качестве первоосновы. Это означает, что для установления положений Конституции не существует никаких правовых, юридических ограничений. Так, законы не могут противоречить Конституции, указы Президента не должны противоречить Конституции и федеральным законам, а у Конституции нет такого юридического потолка;

в) всеохватывающий объект конституционной регламентации, т. е. общественные отношения, которые она регулирует и закрепляет. Сфера конституционного воздействия затрагивает все области жизни общества – политическую, экономическую, социальную, духовную и др.;

г) особые юридические свойства: верховенство, высшая юридическая сила, порядок ее принятия, пересмотра, внесения поправок, специфические формы охраны и др.

Конституции Российской Федерации 1993 г. присущи следующие особенности:

1. В ней впервые получил конституционное закрепление принцип верховенства Конституции Российской Федерации. Ни в одной из прежних конституций России такого положения не содержалось. В этом прежде всего отражается утверждение в нашей стране конституционного строя, стремление к созданию правового государства.

Верховенство конституции означает также, что с ее принципами должна сообразовываться деятельность всех государственных структур, граждан во всех сферах жизни.

В принципе верховенства Конституции отражается и федеративный характер нашего государства. Верховенство федеральной Конституции утверждается на всей территории России, в том числе и республик, которые также имеют свои конституции.

2. В ст. 15 Конституции Российской Федерации закрепляется, что она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России.

Высшая юридическая сила Конституции РФ означает, что законы и иные правовые акты, принимаемые в стране, не должны противоречить Конституции России, и что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

3. Конституция является ядром правовой системы России. Ее принципы и положения играют направляющую роль для всей системы текущего законодательства. Именно Конституция определяет сам процесс правотворчества – устанавливает, какие основные акты принимаются различными органами, их наименования, юридическую силу, порядок и процедуру принятия законов.

4. К юридическим свойствам Конституции относится ее особая охрана. В этом задействована вся система органов государственной власти, осуществляющих охрану в различных формах.

Статья 80 Конституции закрепляет, что Президент России является гарантом Конституции: он обязуется соблюдать и защищать ее. Важную роль в охране Конституции РФ играет федеральный Конституционный Суд. Он рассматривает дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов как федеральных органов государственной власти, так и ее субъектов. Акты, признанные неконституционными, утрачивают силу, а не соответствующий Конституции России международный договор не подлежит введению в действие.

5. Конституцию отличает и особый, усложненный порядок ее пересмотра и внесения в нее поправок. Пересмотр касается только положений глав 1, 2 и 9. Поправки вносятся в главы 3–8 Конституции РФ.

3.6. Структура конституции Российской Федерации

Под структурой конституции понимается принятый в ней порядок, посредством которого устанавливается определенная система логической группировки однородных конституционных норм в разделы, главы и последовательность их расположения.

В основе обобщения конституционных норм и включение их в общие разделы, главы лежит единство предмета регулирования, т. е. их связанность единством общественных отношений, на которые эти нормы воздействуют.

Последовательность расположения в конституции этих комплексов норм определяется факторами, основанными на учете взаимосвязи этих норм друг с другом, мотивами первичности и производности норм друг от друга.

Структура Конституции Российской Федерации на разных этапах ее развития не была постоянной. В ней отражались особенности господствующей идеологии, зрелость той или иной сферы общественных отношений, подготовленность их к правовому воздействию.

Значительное влияние на структуру Конституции России оказал факт пребывания РСФСР в составе бывшего СССР в качестве союзной республики, поскольку структура республиканских конституций должна была почти полностью воспроизводить структуру союзной. Такая установка особенно четко выражена в Конституции РСФСР 1937 г. и в Конституции РСФСР 1978 г., совпадавших по своей структуре с соответствующими конституциями СССР.

Для первых советских конституций России было характерно несовершенство их структуры с юридической точки зрения. Группировка норм не была в должной мере систематизирована и логически объяснима. Их отличало сначала отсутствие особого раздела о правах граждан, затем его включение в Конституцию 1937 г. в качестве одной из последних глав (гл. 11).

При разработке проекта Конституции 1993 г. предполагалось начать базовый закон именно с раздела о правах и свободах человека и гражданина. Конституция 1993 г. не восприняла такую структуру, что можно признать логичным, так как начинать Конституцию с закрепления прав человека без определения общих основ устройства того общества, членом которого человек является, невозможно. Однако Конституция РФ не отодвинула проблему прав и свобод человека и гражданина, уже во второй статье закрепив их в качестве высшей ценности и одной из важнейших основ конституционного строя России.

По своей структуре Конституция 1993 г. состоит из преамбулы и двух разделов. Первый раздел состоит из девяти глав:

1. Основы конституционного строя.
2. Права и свободы человека и гражданина.
3. Федеративное устройство.
4. Президент Российской Федерации.
5. Федеральное Собрание.
6. Правительство Российской Федерации.
7. Судебная власть.
8. Местное самоуправление.
9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции. Второй раздел носит название «Заключительные и переходные положения».

Такая структура Конституции России существенно отличает ее от предшествующей. В последней редакции Конституции РСФСР 1978 г. выделялись преамбула, одиннадцать разделов и в качестве приложения включался Федеративный договор от 31 марта 1992 г.

В структуре новой Конституции России четко прослеживаются те концептуальные идеи, на которых она основана. Это проявляется в следующем:

1. Изменение названия первого раздела. Введение нового понятия «Основы конституционного строя», что отражает качественное изменение характеристики строя.

2. В связи с отказом от формы правления в виде советской республики, переходом на парламентскую систему снят раздел четвертый «Советы народных депутатов Российской Федерации и порядок их избрания».

3. Глава о Президенте РФ открывает перечень глав об органах государственной власти. В этом отражается новый статус Президента России, присущий ему как главе государства.

4. Последовательное и четкое отражение в структуре Конституции РФ принципа разделения властей.

5. Концепция обновления федеративного устройства, новый статус субъектов Российской Федерации, иные принципы разграничения предметов ведения и полномочий получили отражение в структуре Конституции РФ путем устранения таких разделов, которые выделялись в прежней конституции и были посвящены высшим органам государственной власти и управления республики в составе России, органам государственной власти и управления края, области, автономного округа и города.

6. Снят раздел о государственном плане экономического и социального развития России, который и в прежней конституции уже являлся неоправданным.

7. В прежней конституции права и свободы человека и гражданина были включены в раздел «Государство и личность». В новой Конституции РФ глава называется «Права и свободы человека и гражданина», что показывает самоценность человеческой личности без увязки ее статуса с государством.

Конституция Российской Федерации 1993 г. не включила текст Федеративного договора, поскольку его положения нашли отражение в Конституции.

Раздел второй – «Заключительные и переходные положения» – в истории российского конституционализма появился впервые. В конституциях зарубежных стран наличие такого раздела – явление нередкое. В этом разделе в Конституции закрепляются положения по вопросам, связанным с введением новой Конституции РФ в действие, фиксируется прекращение действия прежней конституции, соотношение Конституции РФ и Федеративного договора, порядок применения законов и иных правовых актов, действовавших до вступления в силу Конституции РФ 1993 г., основания, на которых продолжают действовать ранее образованные органы власти и управления.

3.7. Порядок принятия конституции Российской Федерации

Порядок принятия Конституции Российской Федерации определялся Указом Президента Российской Федерации «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» от 15 октября 1993 г. В соответствии с этим Указом процедура принятия Конституции регламентировалась Положением о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации (принята 12 декабря 1993 г.).

Положение о всенародном голосовании охватывало совокупность правовых норм, регулировавших наиболее существенные отношения, связанные с его проведением. Причем эта совокупность складывалась из двух четко выраженных групп правовых норм. Первая группа закрепляла принципы всенародного голосования (т. е. его исходные начала), на основе которых оно осуществлялось. Принципы устанавливали: как и каким путем должно проводиться это голосование, кому принадлежит право участия в нем и кто не может быть субъектом голосования. В частности, в соответствии со ст. 2 Положения всенародное голосование объявлялось всеобщим и равным, проводилось путем тайного голосования. Правом участия в нем наделялись все граждане Российской Федерации, достигшие 18#летнего возраста. Права участия были лишены граждане, признанные судом недееспособными, и граждане, содержавшиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу обвинительному приговору суда.

Вторая группа охватывала нормы права, которые наполняли указанные принципы конкретным содержанием, устанавливали порядок проведения всенародного голосования.

В соответствии с Положением о всенародном голосовании по проекту Конституции РФ его проведение включало в себя:

1) возложение функции по организации и проведению всенародного голосования на соответствующие избирательные комиссии;

2) наделение избирательных участков полномочиями по проведению всенародного голосования;

3) определение порядка и сроков проведения агитации;

4) установление образца бюллетеня для всенародного голосования и определение его результатов.

Систему избирательных комиссий, на которые были возложены функции проведения всенародного голосования, возглавляла Центральная избирательная комиссия, состоявшая из председателя и 20 членов Центральной избирательной комиссии.

Центральная избирательная комиссия была призвана:

1) давать разъяснения о порядке применения Положения о всенародном голосовании по проекту новой Конституции;

2) рассматривать заявления и жалобы на решения и действия участковых избирательных комиссий и принимать по ним решения;

3) в случаях, предусмотренных Положением о всенародном голосовании, издавать инструкции и иные акты по вопросам организации всенародного голосования;

4) осуществлять контроль за законностью проведения всенародного голосования;

5) распределять выделенные из республиканского бюджета Российской Федерации на финансирование всенародного голосования средств и контролировать их целевое использование;

6) рассматривать вопросы материально-технического обеспечения, подготовки и проведения всенародного голосования;

7) устанавливать результаты всенародного голосования в целом по России и публиковать их в печати.

Участковые избирательные комиссии осуществляли непосредственное руководство голосованием, определяли его результаты по участку и сообщали сведения в окружную избирательную комиссию.

Согласно ст. 14 Положения о всенародном голосовании как гражданам, так и общественным объединениям предоставлялось право беспрепятственно вести агитацию «за» или «против» проекта новой Конституции.

По итогам всенародного голосования участковые избирательные комиссии составляли протокол, в котором указывалось общее число избирателей, число неиспользованных бюллетеней, их количество, выданное в день голосования, число действительных голосов и т. д.

Окружные избирательные комиссии составляли протокол, в котором указывались те же сведения, что и в протоколе участковых избирательных комиссий.

Центральная избирательная комиссия производила подсчет голосов, поданных в ходе всенародного голосования на всей территории Российской Федерации, и после этого сведения должны были публиковаться в официальном органе.

3.8. Пересмотр конституции Российской Федерации и внесение в нее поправок

Конституционное развитие любого государства предполагает гармоничное сочетание стабильности и динамизма конституции.

Необходимость обеспечения стабильности Конституции РФ связана с особым статусом данного нормативного правового акта, фиксирующего весь базовый уклад общества и государства. Стабильность обеспечивается установлением в самом тексте федеральной Конституции таких ее характеристик, как высшая юридическая сила, прямое действие, применение на всей территории страны, недопустимость противоречия Конституции РФ принимаемых в России законов и иных правовых актов, установление обязанности для органов публичной власти и их должностных лиц, для граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ. Уточнение конституционных положений, насколько это возможно, следует осуществлять с помощью толкования базового закона страны, издания федеральных конституционных и федеральных законов и т. д.

Именно поэтому Конституция Российской Федерации 1993 г. устанавливает ряд гарантий конституционной стабильности. Она предусматривает довольно сложный порядок внесения поправок в Конституцию РФ и тем более ее пересмотра. Вместе с тем Конституция должна быть способной к рецепции новых реалий государственно-правовых отношений, что обеспечивается усложненной, но все-таки возможностью изменить конституционные позиции, объединенные главами 3–8.

Стабильность Конституции РФ выражается в ограничении круга субъектов права вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Таковыми названы Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее 1/5 состава палат Федерального Собрания.

Это не значит, что граждане совершенно отстранены от возможности постановки этого вопроса. Они могут ее осуществить через своих представителей в Совете Федерации и Государственной Думе, через Президента и Правительство, используя свое конституционное право (ст. 33) обращаться индивидуально и коллективно в государственные органы. Но даже отдельные депутаты не обладают правом такой специальной законодательной инициативы: его имеют только группы в составе не менее 20 % состава одной из палат (т. е. 36 членов Совета Федерации, 90 депутатов Государственной Думы). Этого права не имеет и исполняющий обязанности Президента РФ – это запрещено (наряду с некоторыми другими действиями) ст. 92 Конституции РФ.

1. Порядок пересмотра разных положений Конституции в определенной степени связан со сравнительной юридической силой этих конституционных положений. Конституция Российской Федерации, в целом имея высшую юридическую силу по отношению к другим законам и подзаконным актам, состоит из положений, юридическая сила которых по отношению друг к другу неравна. В наиболее сложном порядке пересматриваются конституционные положения, имеющие наибольшую юридическую силу. К их числу относятся прежде всего статьи главы 1 Конституции («Основы конституционного строя»), которым, в силу ст. 16, не могут противоречить никакие другие положения Конституции. На второй ступени по юридической силе находятся положения главы 2 («Права и свободы человека и гражданина»), которые не могут противоречить положениям главы 1; но, согласно ст. 18, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Это ставит главу 2 по ее юридической силе выше всех следующих глав, кроме главы 9. Последняя содер-

жит правила о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации. Это не должно делаться в обычном порядке. Поэтому в ч. 1 ст. 16 и в ст. 64 установлено, что положения соответственно главы 1 и главы 2 не могут быть изменены иначе, как в порядке, установленном самой Конституцией, о чем говорится также в ч. 1 ст. 135.

В силу изложенных позиций текст Конституции РФ разделен на две части по порядку внесения в них поправок (гл. 3–8) и их пересмотра (глав 1, 2, 9).

Часть 1 ст. 135 запрещает Федеральному Собранию пересматривать положения глав 1, 2 и 9 Конституции РФ. Они для него неприкосновенны. Единственное, что палаты Федерального Собрания могут сделать в этом смысле, – отклонить предложения о пересмотре положений этих трех глав или дать им дальнейшее движение за пределами Федерального Собрания, согласно ч. 2 этой статьи.

По-видимому, любое предложение о полном пересмотре Конституции РФ, если оно затрагивает также статьи глав 1, 2, 9, должно рассматриваться в том же порядке, как и предложения о поправках и пересмотре положений только этих трех глав.

Порядок рассмотрения данного вопроса в Государственной Думе предусмотрен в главе 16 ее Регламента. Предложение должно содержать проект нового или измененного текста этих глав или их отдельных статей, частей, пунктов с обоснованием содержащихся в нем изменений, дополнений и поправок. Предложения направляются Советом Государственной Думы в Комитет Государственной Думы по государственному строительству и Комитет Государственной Думы по законодательству для подготовки совместного заключения, после чего включаются Советом Государственной Думы в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой.

2. Федеральное Собрание может только отклонить или поддержать предложение о пересмотре положений глав 1, 2, 9 Конституции. Поддержать инициативу этого рода, упомянутую в ст. 134, оно может квалифицированным большинством, как минимум 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. По-видимому, это значит, что необходимо 60 % полного состава обеих палат, вместе взятых. Это 178 членов Совета Федерации и 450 депутатов Государственной Думы; вместе они составляют 628 человек. 3/5 от этого числа – 377 голосов – нужны, чтобы Федеральное Собрание поддержало предложение о пересмотре положений названных трех глав. Если же это «и» не следует понимать буквально, возможен и другой вариант, когда решение принимается установленным большинством голосов раздельно по палатам. Тогда необходимы голоса не менее 107 членов Совета Федерации и 270 депутатов Государственной Думы.

Если такое решение Федеральным Собранием будет принято, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Решение Федерального Собрания поддержать предложение требуемым большинством голосов может означать и созыв Конституционного Совещания, но может этого и не означать. Это, как и ряд других вопросов, должно быть решено в федеральном конституционном законе о Конституционном Собрании. Такого закона пока нет, но по крайней мере один его проект имеется в Государственной Думе. Этот закон должен определить: кем созывается Конституционное Собрание, в каком порядке оно образуется, каков его количественный состав; является ли оно однопалатным или двухпалатным в связи с необходимостью отразить конституционную волю как равноправных граждан, так и равноправных субъектов Российской Федерации; должно ли оно и может ли на время своей работы заменить Федеральное Собрание, взяв на себя и его работу, или может существовать и действовать наряду с ним?

Мировой опыт в этом отношении очень богат и разнообразен, как и предложения, уже высказанные в парламенте Российской Федерации, в специальной литературе, в печати, в ходе законопроектной работы. Ответ на них должен дать федеральный конституционный закон.

3. Конституционное Собрание, рассмотрев вопрос о пересмотре положений глав 1, 2, 9, сначала должно принять одно из двух решений. Оно или не соглашается с рассмотренными предложениями и подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, на чем и прекращается его деятельность, или, согласившись с ними, оно разрабатывает проект новой конституции. Таким образом, любое изменение в главах 1, 2, 9 Конституции РФ означает замену прежней Конституции РФ новой, даже если новая Конституция будет во многом совпадать с прежней.

Проект новой Конституции России должен быть рассмотрен Конституционным Собранием. В соответствии со ст. 135 его дальнейшее продвижение может иметь три варианта.

В первом варианте Конституционное Собрание отклоняет проект и решает вопрос о том, продолжать работу над ним или считать вопрос закрытым.

Во втором варианте Конституционное Собрание принимает новую Конституцию большинством в 2/3 голосов от общего числа его членов, вводит ее в действие, и этим прекращается его деятельность и правомочия.

В третьем варианте, если простое большинство состава Конституционного Собрания за принятие этого проекта, но двух третей голосов, необходимых для его принятия, набрать не удается, Конституционное Собрание выносит проект новой Конституции на всенародное голосование. По-видимому, деятельность и полномочия Конституционного Собрания при этом также прекращаются, по крайней мере до положительного решения всенародного голосования о принятии новой Конституции. Проведение всенародного голосования о принятии или отклонении проекта новой Конституции может быть возложено на органы, проводящие референдумы, выборы и т. п. (избирательные комиссии или комиссии референдумов всех уровней).

Условия проведения всенародного голосования требуют для принятия новой Конституции участия в нем более 1/2 от общего числа избирателей, если не более половины из них проголосовали за нее.

А как быть, если проект отклонен всенародным голосованием или оно не состоялось из-за добровольной неявки граждан на голосование? По-видимому, федеральный конституционный закон должен урегулировать, считается ли при этом вопрос решенным и снятым с обсуждения или оно должно продолжаться в прежнем составе Конституционного Собрания? Или наконец следует произвести перевыборы Конституционного Собрания, возложив на его новый состав разработку нового проекта? На все эти вопросы должен ответить будущий федеральный конституционный закон.

Конституция Российской Федерации ныне не содержит статей, вовсе не подлежащих никакому изменению. Это отличает ее от конституций многих других демократических государств, которые прямо предусматривают недопустимость пересмотра статей о республиканской форме правления (Франция, Италия), о парламентарной форме республики, принципах уважения и защиты конституционных прав человека и гражданина, разделения властей (Греция). Не подлежат пересмотру многие положения Основного закона ФРГ (о защите достоинства и прав человека, о демократическом, социальном и федеративном характере этого государства, о ряде конкретных выводов из этих принципов).

Вторая группа конституционных поправок относится к главам 3–8 Конституции РФ. Поскольку в общей форме многие предписания этих глав опираются на статьи главы 1 или согласуются с содержанием статей главы 2, изменение таких предписаний глав 3–8 невозможно без соответствующих поправок в главах 1 и 2. Это требует, в соответствии со ст. 135, разработки и принятия в установленном ею порядке новой Конституции России. Поэтому установленный ст. 136 порядок внесения поправок в главы 3–8 Конституции РФ относится только к таким поправкам, которые не затрагивают текст глав 1, 2 и 9 и поэтому не требуют пересмотра всей федеральной Конституции.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации обнаружила неопределенность в понимании ст. 136, в связи с чем обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о ее толковании.

Конституционный Суд постановил, что в соответствии с рядом статей Конституции поправки к главам 3–8 принимаются путем издания особого правового акта в форме закона Российской Федерации о поправках к ее Конституции. Этим актом является Федеральный закон от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Он принимается в особом порядке, который лишь отчасти совпадает с процедурой принятия федерального конституционного закона, установленной ч. 2 ст. 108 (федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы), поскольку требует одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ. Только после этого вступивший в силу федеральный закон о поправках к Конституции подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию.

Статья 136 Конституции РФ учитывает мировой опыт демократического конституционного права. Так, важным требованием процедуры внесения поправок в Конституцию США является необходимость одобрения поправки, принятой Конгрессом, 2/3 голосов в каждой его палате, тем же квалифицированным большинством в каждой палате законодательных собраний 3/4 штатов. Это подчеркивает действие принципа федерализма.

В соответствии со ст. 134 Конституции и право законодательной инициативы принадлежит в этом случае ограниченному кругу субъектов: Президенту РФ, Совету Федерации, Государственной Думе, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Федерации, а также группа численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Федеральным законом от 4 марта 1998 г. установлен порядок внесения предложения, принятия, одобрения, вступления в силу закона РФ о поправке к Конституции РФ.

Под поправкой к Конституции РФ в Федеральном законе понимается любое изменение текста глав 3–8 Конституции РФ: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав. Одним законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста.

Предложение о поправке к Конституции РФ должно содержать либо текст новой статьи (части или пункта статьи), либо текст новой редакции статьи (части или пункта статьи), либо положение об исключении статьи (части или пункта статьи) из Конституции Российской Федерации.

Поступившее в Государственную Думу предложение о поправке к Конституции РФ направляется в комитет Государственной Думы, к ведению которого отнесены вопросы конституционного законодательства, для проверки соблюдения требований Конституции РФ и Федерального закона об условиях и о порядке внесения предложения о поправке к Конституции РФ. По результатам проверки указанный комитет Государственной Думы вносит предложение о принятии к рассмотрению Государственной Думой проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ либо предложение о возвращении его инициатору в случае несоблюдения требований Конституции и Федерального закона об условиях и о порядке внесения предложения о поправке к Конституции РФ.

Рассмотрение Государственной Думой проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации осуществляется в трех чтениях и считается одобренным, если за него проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы. Одобренный Государственной Думой проект закона Российской Феде-

рации о поправке к Конституции РФ в течение пяти дней направляется в Совет Федерации и подлежит обязательному рассмотрению данной палатой парламента.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее 3/4 от общего числа членов Совета Федерации.

Председатель Совета Федерации не позднее пяти дней со дня принятия закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ опубликовывает для всеобщего сведения уведомление, включающее текст закона о поправке к Конституции с указанием дат его одобрения палатами парламента и направляет его в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации для рассмотрения в срок не более 1 года. Законодательный (представительный) орган субъекта РФ в течение четырнадцати дней со дня принятия постановления о законе РФ о поправке к Конституции РФ направляет данное постановление в Совет Федерации.

Установление результатов рассмотрения данного Закона законодательными (представительными) органами субъектов Федерации оформляется в соответствии с регламентом Совета Федерации. Предусмотрено, что возникшие противоречия разрешаются в судебном порядке.

Подписание и официальное опубликование Закона осуществляется Президентом РФ в течение двух недель после его получения.

Принятая поправка к Конституции РФ в месячный срок со дня вступления в силу Закона подлежит внесению Президентом РФ в текст Конституции Российской Федерации.

Для изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ также требуется принятие федерального конституционного закона (ч. 5 ст. 66). Основанием для внесения изменений в ч. 1 ст. 65 в соответствии с ч. 2 ст. 65 является Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». В качестве нового субъекта в Российскую Федерацию может быть принято иностранное государство или его часть, что осуществляется по взаимному согласию РФ и данного иностранного государства в соответствии с международным (межгосударственным) договором. Принятое в качестве нового субъекта иностранное государство в соответствии с международным договором получает статус республики, края или области, если речь идет о части иностранного государства, то статус республики, края, области, автономной области или автономного округа.

Образование в составе РФ нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации по инициативе самих субъектов, на территориях которых образуется новый субъект Федерации.

Предложение об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта направляется Президенту РФ, который уведомляет о полученном предложении Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство РФ. Указанное предложение должно быть обосновано и содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Федерации нового субъекта.

Вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов Федерации.

Часть 2 ст. 137 устанавливает еще более упрощенный порядок внесения поправок в ч. 1 ст. 65 в случае изменения официального наименования субъекта Российской Федерации. Согласно ст. 71–73 Конституции изменение наименования субъекта Российской Федерации относится к исключительной компетенции законодательной власти данного субъекта РФ. Включение нового наименования субъекта рассматривалось как чисто техническая операция, в связи с чем ее порядок не регулировался законом, но и не был никем точно определен.

В связи с этим, по мнению Государственной Думы, обнаружилась неопределенность в том, какой орган и каким правовым актом уполномочен решить вопрос о включении в ч. 1 ст. 65 нового наименования субъекта Российской Федерации. Государственная Дума обратилась по этому поводу в Конституционный Суд с запросом о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции.

Конституционный Суд 28 ноября 1995 г., рассмотрев данное дело, постановил, что изменения наименования субъектов Российской Федерации включаются в текст ст. 65 Конституции указом Президента Российской Федерации на основании решения субъекта Федерации, принятого в установленном им порядке. В качестве примеров можно назвать Указ Президента РФ от 9 июня 2001 г. «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации», согласно которому вместо наименования Чувашская Республика – Чаваш республика включено новое наименование Чувашская Республика – Чувашия, а также Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации», в результате чего Ингушская республика стала называться Республика Ингушетия, а Северная Осетия – Северной Осетией – Аланией.

В спорных случаях Президент использует полномочия, предоставленные ему ч. 1 ст. 85 Конституции (например, согласительные процедуры).

Не является изменением наименования субъекта Российской Федерации в отмеченном смысле и, следовательно, не может быть произведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающее изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта.

3.9. Гарантии реализации Конституции Российской Федерации. Прямое действие конституции

В ст. 15 Конституции РФ закрепляется, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу и прямое действие, и применяется на всей территории России. Это юридическое свойство Конституции имеет иное содержание по сравнению с принципом ее верховенства. Прямое действие Конституции означает, что не требуется принятие каких-либо нормативных правовых актов для приведения в действие конституционных норм, она в принципе подлежит реализации независимо от наличия или отсутствия конкретизирующих и развивающих ее нормативных актов.

Вместе с тем ряд конституционных положений устанавливает лишь общие принципы, подходы к регулированию каких-либо отношений. Например, положение ч. 1 ст. 96 Конституции РФ определяет, что Государственная Дума избирается на четыре года. Данная норма непосредственно может быть применена только к сроку полномочий названной палаты парламента, но, характеризуя ее как избираемый орган государственной власти, Конституция РФ не устанавливает порядок выборов, адресуя такое урегулирование федеральному закону (Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп. от 12 апреля, 10 июля 2001 г., 21 марта 2002 г.)).

Большинство же конституционных норм вполне могут применяться непосредственно, однако без их законодательной конкретизации правовому полю России грозит фрагментарность. Если конкретизирующего нормативного акта нет, то правоприменитель обязан принять необходимое решение непосредственно на базе Конституции РФ.

Высшая юридическая сила Конституции означает, что законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции России, и что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Таким образом, высшая юридическая сила Конституции выражает ее место в иерархии правовых актов, действующих в Российской Федерации. Гарантом Конституции является Президент РФ. На него, в первую очередь, возложена обязанность следить за точным исполнением Конституции и немедленно принимать решение по всем случаям нарушений.

3.10. Конституция РФ 1993 г. и нормы международного права

В последнее время идея о верховенстве международного права по отношению к национальному законодательству все больше проникает в конституционное нормотворчество демократических правовых государств, поскольку именно международно-правовые нормы определяют стандарты в сфере прав и свобод человека. Вместе с тем национальное и международное право – самостоятельные правовые системы, установление иерархии между которыми не только не корректно, но и контрпродуктивно. Одновременно нельзя не учитывать все большее взаимовлияние норм национального и международного права на развитие и реализацию друг друга.

Часть 4 ст. 15 Конституции РФ гласит, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерацией установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации» определено, что согласие России на обязательность для нее международного договора, в зависимости от случая, может выражаться посредством ратификации, утверждения, принятия и присоединения. Следовательно, международный договор включается в правовую систему России не автоматически, а в установленном порядке.

Обращаясь к ст. 15 данного Федерального закона, можно увидеть ряд случаев, при которых международные договоры подлежат обязательной ратификации: если их исполнение требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом; если их предметом являются основные права и свободы человека и гражданина; если это касается территориального разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении Государственной границы Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; если речь идет об основах межгосударственных отношений, по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, в области военно-технического сотрудничества, по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности; если договор связан с участием Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий РФ или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для России; если стороны договора условились о последующей ратификации.

По поводу ратификации международного договора принимается соответствующий федеральный закон. Разрешение коллизий в пользу международного договора связан лишь с правилами, предусмотренными законом, но не Конституцией РФ. Поэтому норму ч. 4 ст. 15 Конституции нельзя однозначно трактовать как устанавливающую примат международного права.

Органы государства и должностные лица не вправе заключать договоры, противоречащие Конституции РФ. Если же такой договор заключен, то действуют конституционные нормы, поскольку иначе это было бы равнозначно отказу от государственного суверенитета. Демократическая конституция не должна противоречить нормам международного права, если они общепризнанны.

Под *общепризнанными* в международной практике понимаются нормы, которые признаны достаточно представительным большинством государств. Форма их существования – международный обычай и международный договор.

Принципы носят универсальный характер, являясь фундаментом международного правопорядка. Они охватывают как традиционные, так и новые области международных отношений, предопределяя направленность, сущность и характер международно-правового регулирования в целом.

Следовательно, в процессе правотворчества и правоприменения, толкования права необходимо корректно учитывать соответствующие принципы и нормы международного права. Но при этом возникают немалые трудности, поскольку и национальные, и международные нормы сопоставляются, сравниваются и применяются не изолированно, а в контексте своих правовых систем[2].

Нормальное функционирование национальных правовых систем зависит от взаимодействия с международным правом. С другой стороны, для современного международного права характерно все более тесное взаимодействие с внутренним правом государств. Углубление взаимодействия международного и внутригосударственного права обусловлено углублением взаимодействия национального общества с мировым сообществом.

[2] *Тихомиров Ю. А.* Международно-правовые акты: природа и способы влияния // Журнал российского права. 2002. № 1.

Глава 4
Конституционные основы гражданского общества

4.1. Понятие и сущность гражданского общества

Впервые упоминание о гражданском обществе можно найти в трудах Аристотеля. Он писал, что прежде чем определить, что есть государство, необходимо выяснить понятие «гражданин», ибо государство есть не что иное, как совокупность граждан, гражданское общество.

Большое внимание уделялось разработке проблем гражданского общества в XVII в. – они анализировались в трудах Г. Греция, Т. Гоббса, Дж. Локка. В XVIII в. весомый вклад в развитие теории гражданского общества внесли Ж.-Ж. Руссо, Ш. Л. Монтескье, В. Гумбольдт, Д. Вико и другие мыслители. В XIX в. вопросы взаимосвязи государства и гражданского общества исследовал Гегель, который пришел к выводу, что гражданское общество представляет особую стадию в диалектическом движении от семьи к государству.

Как вполне различимая самостоятельная политическая категория гражданское общество рассматривается Дж. Локком. Более того, в «Двух трактатах о государственном правлении» Локк, по существу, признает за государством лишь тот объем полномочий, который санкционирован общественным договором между гражданами, сообщающимися между собой – в рамках закона – по собственному разумному выбору. В принципе подобные воззрения были типичны для мыслителей эпохи Просвещения, наиболее пристально анализировавших интересующее нас соотношение: Ш. Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Ф. Хатчесона, А. Фергюсона и др. По-разному интерпретируя, аргументируя, детализируя положение о гражданском обществе как источнике легитимности государства, все они признают верховенство гражданского общества над государством.

В отличие от этих предшественников, чьи идеи готовили почву для революций в Америке и во Франции, Гегель отталкивался от несовершенства и ограниченности человеческих интересов и отношений в гражданском обществе. Абсолютная свобода в гегелевской системе получала воплощение лишь в Государстве, которое соотносилось с гражданским обществом, как небо и земля.

К. Марксу либеральная традиция (как, впрочем, и «марксизм-ленинизм») приписывает полное разрушение построений Гегеля. Поскольку центральное место в теории исторического материализма заняли производственные отношения, гражданское общество в такой трактовке оказывалось просто синонимом базиса, детерминирующего надстройку – государство. «Небо» и «земля» в очередной раз поменялись местами.

В действительности мысль Маркса была не столь плоской. В его анализе (если иметь в виду зрелого Маркса и не ограничиваться несколькими расхожими цитатами) гражданское общество – это та сфера, в которой постоянно происходит превращение, взаимопроникновение буржуа в гражданина и наоборот. Не случайно решение проблемы гармонизации частных и общественных интересов, индивида и социума (решение, которое современники и предшественники искали для наличного общества) Маркс переносил в неопределенное будущее, «синхронизируя» преодоление (буржуазного) гражданского общества и исчезновение государства как такового (а стало быть, и власти, и политики). С высоты сегодняшнего дня теоретический спор о соотношении государства и гражданского общества ученых XVIII и XIX вв., возможно, несколько отдает схоластикой. Приведенный здесь в таком пересказе, он тем не менее может быть полезен хотя бы как напоминание об историзме: меняющейся,

преходящей природе рассматриваемого явления, заставляющей даже самых пылких приверженцев приоритета гражданского общества признавать, что оно не вечно, что в современном мире, где выживание социумов определяется в первую очередь по признаку экономической эффективности, «неясно, как долго еще либерализм и гражданское общество продержатся в фаворитах».

Этот спор интересен также тем, что отражает не только историю теории, но и – что существенней всего – историю самого гражданского общества, насквозь пронизанную острыми конфликтами, кризисами, наконец, сокрушительными политическими революциями. Это – эволюция гражданского общества, не подлежащая забвению и нисколько не отменяемая тем обстоятельством, что в унаследованных нами представлениях об обществе (по существу, сложившихся в таком виде к концу XIX в.) оно выступает как самый действенный фактор интеграции общества, его «сплочения» с государством.

XX столетие стало временем беспримерной экспансии государства в сферы частной жизни граждан. Даже если оставить в стороне крайние – тоталитарные – формы этой экспансии, нельзя не заметить, что она происходила практически во всех развитых странах.

Сущностным содержанием этого процесса (динамика которого не в последнюю очередь определялась «соревнованием двух систем») было переосмысление понятия гражданских прав. Гражданство наполнялось социальным содержанием, превращаясь в юридически закрепленное право гражданина на получение некоей услуги – бесплатного образования, медицинской помощи, пенсии и т. д. – от государства.

Строительство «социального государства» широко развернулось после второй мировой войны. Особенно сильный импульс оно получило на рубеже 60#70#х гг., когда мир стал свидетелем беспрецедентно мощного – для периода «нормального» развития – выброса энергии социального протеста: забастовочных кампаний, антивоенного движения, «молодежного бунта», формирования массовых «контркультурных» потоков и т. д. Именно началом 70#х гг. исследователи датируют момент полномасштабного развертывания «социального государства» (критерием является увеличение доли социальных затрат до 60 и более процентов государственных расходов) в большинстве западных стран.

На протяжении большей части XX в. гражданское общество будто выпадает из аналитического поля обществоведения, чтобы вернуться в него лишь в 70#80#е гг. «Воскрешение» интереса к проблематике гражданского общества связано с усилиями внедрить в массовое сознание лозунг «Больше рынка, меньше государства!» Если в начале века гражданское общество сыграло роль щита для государства, которому угрожала революционная социальная стихия, то к концу столетия его мобилизация имела целью защитить свободу индивида от ставшей «чрезмерной» опеки государства, его компенсирующих акций, когда, например, в США, вводятся квоты, жестко резервирующие рабочие места для женщин, негров, инвалидов и вообще от всякого рода «асимметричных вмешательств» (Р. Дарендорф), призванных гарантировать реальное равноправие менее зажиточной части граждан[3].

Существует и другой мотив, также, впрочем, связанный с социальным взрывом на рубеже 60#70#х гг. В это время интерес к гражданскому обществу возрождается одновременно в диссидентской среде восточноевропейских стран и неомарксистских кругах Латинской Америки и Южной Европы, т. е. там, где ощущался более или менее острый дефицит демократии. Дискуссии на эту тему не просто обогащали теоретический арсенал борцов с авторитарными режимами, но и питали быстро набиравшие вес общественно-политические движения («Солидарность», «Хартия–77» и т. п.).

Разумеется, есть немалые различия между борьбой за демократизацию общественно-государственных порядков в странах «реального социализма», в условиях военно-

[3] Государство и право. 1995. № 3.

диктаторских режимов (Греция, Испания, Бразилия) или в такой стране «блокированной демократии», как Италия. Однако с более общей исторической точки зрения речь идет как бы об одном потоке. Сливаясь и переплетаясь, две тенденции, которые условно можно обозначить как «правая» (неоконсервативная) и «левая» (радикал-демократическая), дали жизнь беспримерно широкому социальному экспериментированию в «пространствах» гражданского общества. 70–80 гг. стали временем возникновения новых общественных движений, необычных форм общественно-политической мобилизации (партии-движения, партии-«сети», партии-«антипартии» и т. д.), развития так называемого третьего, или альтернативного, сектора экономики (предпринимательство без цели получения прибыли, ассоциации самопомощи и др.), разработки – нередко с последующим законодательным оформлением – принципиально новых социально-этических норм и т. д.

С одной стороны, государство не только консолидировало, но и расширило свои «завоевания» на «территории» гражданского общества (фактически сохранив структуры «социального государства» и дополнив их нормами и механизмами контроля над гражданами, например, ради противостояния терроризму). С другой – гражданское общество энергично вторгается в пределы государства, навязывая ему институционализацию совершенно новых ценностей и норм (например, множество запретов и ограничений экологического характера, требования кодекса «политкорректности» и т. п.). Можно сказать, конечно, что гражданское общество тем самым лишь выполняет свою естественную функцию: выявлять вызревающие в недрах социума запросы и транслировать их – через политические партии – на уровень государственных институтов, обеспечивая первичную общественную мобилизацию в их поддержку. Однако, когда силу нормы приобретают инициативы заведомо миноритарных групп (акты, легитимизирующие права сексуальных меньшинств, некоторые формы девиантного поведения, неоправданные ограничения в быту и т. д.), приходится говорить о качественно новом переплетении и взаимообусловливании структурных и функциональных характеристик гражданского общества и новой конфигурации его отношений с государством, плохо укладывающейся в ложе старых представлений, ограничивающихся «совокупностью независимых от государства социальных факторов и каналов коммуникации»)[4]. Сохраняя внутреннюю диалектичность своих отношений, связка государство – гражданское общество, можно сказать, вышла на качественно новый уровень – уже даже не симбиоза, а своего рода взаимного прорастания.

Если говорить о традиционных формах гражданского общества, которые имеются в виду в соответствии с классическими определениями, то они существовали достаточно давно; если говорить о докапиталистических институтах, можно вспомнить общину. Можно вспомнить протодемократические формы демократических республик, или квазидемократических, типа новгородской, псковской, менее известных кратковременных форм, которые существовали на Севере, на Востоке, освоение российского пространства и так далее. Если говорить о более поздних формах, то существовало земство, местное самоуправление во второй половине XIX в. Гражданское общество существует всегда как гражданская форма в смысле социальной организации. Проблема прежде всего в том, как оно осознает себя, свою роль, свои функции, свои отношения с властью; второй параметр, чрезвычайно важный, экстенсивный – это его влияние.

Мы можем говорить о тоталитарных периодах развития государства, как это было в России и Германии. Гражданское общество в это время не вымирало полностью, не прекращало существовать. Оно просто переходило в разные формы существования и приспосабливалось к окружающей среде. Возрождение интереса к проблемам гражданского обще-

[4] *Рукавишников В. О.* Социологические аспекты модернизации России и других посткоммунистических обществ // Социс. 1995. № 1.

ства в XX в. было связано с процессом упрочения демократических ценностей, принципов и институтов.

Можно сказать, что гражданское общество – это естественная форма социальной организации, по крайней мере, если говорить о формах более-менее близких к классическому определению. Оно существует всегда, может увеличивать или уменьшать свою активность, использовать разные формы активности, находиться в более латентном или в открытом состоянии, но важно то, что оно существует всегда.

В классическом варианте гражданское общество (в современном, «буржуазном» его понимании), складывалось вне и помимо государства, заполняя «ниши», свободные от государственно-властного воздействия. Оно во многом противостояло государству, отвоевывало у него пространство для самоорганизации и ставило пределы вмешательству в свою жизнь.

Одним из главных свойств гражданского общества является его рефлексия – как общество обобщает себя, как оно осознает свою роль в стране, по отношению к государству. Эта рефлексия у нас в стране проходила разные стадии, которые исторически обусловлены, и, более того, эти стадии соответствуют разным трактовкам гражданского общества. Есть две основные трактовки: 1) оппонент и противник государства и 2) партнер государства. Вторая трактовка связана с пониманием того, что такое государство по своей сути. Здесь часто даже договариваются до того, что государство и власть – это такая несколько отчужденная форма гражданского общества, которой дано право на легитимное насилие. У этой части гражданского общества имеются свои функции, оно занимает свою нишу. В соответствии с этими двумя определениями развивалась рефлексия гражданского общества и у нас, в постсоветский период.

Разрушение партийной власти, разрушение тоталитарного государства, в конце концов, разрушение Советского Союза для большинства идеологически было связано с прежним государством. Вообще была чрезвычайно распространена идеология противостояния государству как таковому, подобное отношение к государству и приводило к рефлексии соответствующих общественных институтов, которые рассматривали, прежде всего, свою роль как роль активного противоборствующего представителя общества.

Гражданское общество в современном его понимании представляет собой необходимый и рациональный способ сосуществования людей, основанный на разуме, свободе, праве и демократии.

Его можно также рассматривать как общество, в котором существуют развитые экономические, культурные, правовые, политические отношения между составляющими его индивидами, которые не опосредованы государством.

В таком обществе существует широкая сфера публичных отношений, в которой активно действуют массовые движения, партии, группировки по интересам, убеждениям и др. Данное общество добивается демократизации власти государства за счет ее передачи органам самоуправления, взаимодействия большинства и меньшинства на основе согласования позиций государственных и общественных институтов.

Развитое гражданское общество обладает такой степенью независимости и автономии от государства, которая гарантирует защиту личности от злоупотреблений. Общество и государство только тогда приобретают устойчивость, когда гражданин – потребитель материальных и духовных благ – чувствует себя относительно комфортно. Реальная независимость потребителя во всех сферах общественной жизни, в том числе и от государственного диктата, – основное условие благополучия общества.

Дефицит необходимых товаров и услуг порождает привилегии и социальную несправедливость: предоставление товаров и услуг в зависимости от значимости занимаемого поста и одиозные нормативно-юридические средства их распределения (визитки, талоны, купоны и т. д.). Таким образом, контроль за движением товарной массы целиком берет

на себя административная власть, вследствие чего потребитель становится крайне зависимым от нее. В таком случае речь уже идет, конечно, не о гражданском, а о тоталитарном или, точнее, административном обществе. Таковым по существу и был реальный социализм. Строгий и всесторонний контроль за распределением всех материальных и духовных благ (контроль за мерой труда и потребления) составлял одну из основных государственных функций, которую опосредовало по преимуществу административное и уголовное законодательство.

Политические характеристики гражданского общества наилучшим образом концентрируются ныне в понятии правового государства. Правовое государство, по сути дела, – политическая ипостась гражданского общества: их взаимодействие принципиально складывается по правилам соотношения формы и содержания. Нерасторжимые и проникающие друг в друга, они олицетворяют целостность общества, подчиняющуюся законам кибернетики.

Идеологически заданная попытка отдать пальму первенства в развертывании исторического процесса гражданскому обществу (Маркс) либо правовому государству (Гегель) приводит к противопоставлению экономики и политики, а на практике оборачивается огромными негативными последствиями. В нашей стране в условиях перестройки сначала наметился крен в сторону широкой экономической реформы, но без ее надлежащего политического обеспечения, а сегодня помпезно декларированные политические перемены (демократия, плюрализм, гласность) настолько опередили решение жгучих экономических проблем, что поставили общество на грань катастрофы и потребовали усиления властного вмешательства.

Власть можно рассматривать как универсальное свойство социальной жизни, а потому она связана с процессом властвования, властного воздействия на поведение людей, коллективов и общества в целом. При этом различают политическую и неполитическую власть.

Неполитическая власть – это власть в объединениях людей, организациях и движениях, не связанных непосредственно с государством и не имеющих непосредственного отношения к нему. Неполитическая власть выполняет огромную роль в управлении гражданским обществом. Сферы ее проявления связаны с насущными потребностями людей: прежде всего в области быта, духовного общения, экономики. Особенно активно она проявляется на местном уровне и в мелких социальных системах (семья, религиозная община, жилой комплекс), важное место занимает и в процессе производства, в торговых, хозяйственных и иных отношениях, связанных с экономикой.

Политическая власть – это власть, осуществляемая через государство и в государственной системе, в системе политических партий, организаций и движений. Она так или иначе связана с государством и государственным регулированием, но не обязательно является государственной властью. Содержание политической власти гораздо шире.

Непосредственными субъектами государственной власти выступают федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов федерации. А субъектами политической власти являются политические партии, иные политические общественные объединения и субъекты избирательного процесса (избирательные объединения), а также органы местного самоуправления.

Государственная и политическая власть имеют разное поле для реализации своих полномочий. Полем действия государственной власти является собственно государство и его органы.

Политическая характеристика гражданского общества будет ущербной, если брать за основу только развитие государственности. «Чтобы демократия была действенной, нужен плюрализм гражданского общества». Его обеспечивают многопартийность, широкая сеть общественных объединений, союзов предпринимателей, самодеятельных коллективов, раз-

личные формы местного самоуправления и т. п. Важный элемент политической системы гражданского общества – средства массовой информации. Посредством их осуществляется «обратная связь» – одно из главных условий жизненности гражданского общества, его способности адаптироваться к окружающей среде.

Признаки гражданского общества в сфере духовной жизни фокусирует понятие: приоритет общечеловеческих ценностей. Последовательная ориентация на свободу, равенство перед законом, социальную справедливость обеспечивают в гражданском обществе равные стартовые возможности для всех людей, создают условия для раскрытия творческого потенциала каждого человека.

В условиях гражданского общества право выражает не только волю экономически и политически господствующего класса, но и гуманистический императив своего времени, его нравственные ориентиры. По Канту, гражданско-правовое состояние основывается на следующих принципах: свобода каждого члена общества как человека; его равенство с каждым другим как подданного; самостоятельность каждого члена общества как гражданина.

Вместе с тем гражданское общество и правовое государство отнюдь не бесконфликтны, поскольку многие процессы протекают в свободном режиме без какой-либо подстраховки со стороны властей.

Гражданское общество деполитизировано и не зависимо от политической системы и государственной политики. Каждый член гражданского общества является прежде всего субъектом права, а только уж потом – гражданином государства, так как гражданское общество защищает права человека, в то время как с государством связаны права гражданина.

Сформировавшееся гражданское общество не терпит насилия со стороны государства. Оно существует в рамках свободы гражданских интересов. В нем осуществляется социальная саморегуляция, что позволяет его рассматривать как «самонастраивающееся» общество. Его основой является человек, взаимодействующий с другими членами общества.

Гражданскому обществу, которое существует в ФРГ, Австрии, США, Франции присущи дополнительные характеристики, одной из которых является «открытость». «Открытое общество» и его члены «не замечают» государства, обладают социальной мобильностью, имеют высокий уровень сопряженности интересов. Кроме того, общество саморегулирует политические институты и передает государству столько полномочий, сколько считает необходимым.

Новая стадия развития гражданского общества связана с расширением интереса общества к проблемам общего блага, справедливости, гражданских прав.

Существовавшее долгое время противопоставление общества и государства устраняется, так как государство осознает свою ответственность перед гражданским обществом. Государство все более и более становится как бы слугой такого общества. Оно обеспечивает соблюдение правовых норм, эффективность управления, необходимые социальные нужды.

Таким образом, можно отметить ряд существенных признаков, которые присущи гражданскому обществу.

Во-первых, это общество социального рыночного хозяйства, в котором обеспечена свобода экономической деятельности, предпринимательства, труда, разнообразие и равноправие всех форм собственности и равная их защита, общественная польза и добросовестная конкуренция.

Во-вторых, это общество, которое обеспечивает социальную защищенность граждан, достойную жизнь и развитие человека.

В-третьих, это общество подлинной свободы и демократии, в котором признается приоритет прав человека.

В-четвертых, это общество, построенное на основе принципов самоуправления и саморегулирования, свободной инициативы граждан и их коллективов.

Важнейшими, структурными элементами гражданского общества являются:

– добровольно сформировавшиеся первичные самоуправляющиеся общности людей (семья, различные ассоциации, хозяйственные корпорации и другие общественные объединения);

– совокупность негосударственных (т. е. неполитических) общественных отношений;

– производственная и частная жизнь людей, их обычаи, нравы и традиции;

– сфера самоуправления свободных индивидов и их организаций, защищенная от вмешательства государственной власти.

Эти элементы рассматриваются либо как общественно-политические категории, либо как самостоятельные конституционные (государственно-правовые) институты, закрепляющие существенные черты и признаки гражданского общества. Среди них можно выделить институты: основ экономических, социальных, духовно-культурных отношений и политических отношений.

Степень зрелости гражданского общества и всех его институтов является тем критерием, который характеризует стабильность и прочность конституционного строя. Поэтому закрепление в конституционных нормах основ гражданского общества позволяет юридически обеспечить независимость общества от государства, предусмотреть гарантии от незаконного вмешательства последнего в дела общества, установить границы и пределы государственного воздействия на общественные отношения.

В большинстве конституций зарубежных стран отсутствуют специальные разделы, посвященные гражданскому обществу, хотя и закрепляются важнейшие его институты.

В главах «Основы конституционного строя» и «Права и свободы человека и гражданина» Конституции Российской Федерации 1993 г. были зафиксированы основные условия и предпосылки, необходимые для развития новой экономической системы и гражданского общества. Так, в этих разделах Конституции фиксируется равенство всех форм собственности, единое экономическое пространство, широкий круг прав и свобод человека и гражданина, активность общественных объединений, содействие государства развитию институтов гражданского общества.

Важнейшим элементом фундамента гражданского общества является институт экономических отношений, представляющий собой важную предпосылку полновластия народа и реальной свободы личности.

Экономические отношения представляют собой как бы экономический базис гражданского общества и складываются из отношений собственности, производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ.

Экономические отношения в своей основе возникают и развиваются объективно, вместе с тем общество и государство, используя законодательство и социальные нормы, могут оказывать на них существенное влияние.

Первым элементом экономической системы гражданского общества являются отношения собственности. Право собственности представляет собой возможность владения, пользования и распоряжения конкретным имуществом. В любом развитом гражданском обществе существуют две основные формы собственности – частная и публичная. Все остальные формы всегда производны от них.

Эти две основные формы собственности отличаются режимом пользования, а также своими субъектами.

Так, публичная собственность признается, в отличие от частной, неделимой. Субъектами права публичной собственности могут являться государство в целом, его составные части (область, провинция, штат и т. д.), самоуправляющиеся местные территориальные общности (графство, город, община) или их органы.

Публичная собственность имеет коллективный характер и предполагает равный для всех объем имущественных прав. Государство создает одинаковые условия развития всех форм собственности, обеспечивает их равную правовую защиту. Собственник вправе совершать в отношении принадлежащего имущества любые действия, которые не противоречат закону.

Однако при этом осуществление права собственности не должно нарушать права и законные интересы других лиц, наносить ущерб здоровью граждан и окружающей среде.

Право собственности может распространяться на любое имущество, за исключением выведенного из гражданского оборота по соображениям государственной и общественной безопасности.

Важной особенностью конституционного развития второй половины XX в. является закрепление на конституционном уровне идеи социальной функции.

В Конституции РФ 1993 г. институт собственности регламентирован более подробно, чем в зарубежных конституциях. Это объясняется особенностями современного этапа развития экономики. В настоящее время осуществляется переход к рыночным ее основам, поэтому Конституция РФ прежде всего фиксирует различные формы собственности, которые в равной степени защищаются государством. Среди этих форм ст. 8 Конституции РФ называет частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности.

Впервые российская Конституция закрепила право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю. Это сделано без каких-либо предварительных условий и оговорок и запретов при реализации данного права. Единственное требование, которое содержится в ч. 2 ст. 36, это не наносить ущерб окружающей среде и не нарушать прав и законных интересов других лиц.

Вторым элементом экономической системы гражданского общества является производство материальных благ. В его основе лежит созидательный труд человека. Ни одно общество не способно существовать, ничего не производя, поэтому оно заинтересовано в создании благоприятных условий для труда, которые бы стимулировали его эффективность.

Государство может с помощью законодательства планировать экономическую деятельность в целях удовлетворения коллективных потребностей, выравнивания и гармонизации регионального и секторального развития и стимулирования роста доходов и богатства и их более справедливого распределения (п. 1 ст. 131 Конституции РФ).

Рыночная экономика представляет собой открытую систему, имеющую многочисленные связи с иными государствами. Она развивается в соответствии с едиными принципами и объективными экономическими законами. Но в условиях жесткой конкуренции и исходя из экономической целесообразности государство может проводить политику протекционализма. Отступления от принципов свободы торговли и развития промышленности допускаются, если этого требуют общие интересы страны, необходимость сохранения важных отраслей хозяйства или профессий, интересы сельского хозяйства или национальной экономики.

Гражданское общество как система охватывает собой не только экономические, но и социальные отношения, с помощью которых осуществляется социальная политика государства. Важнейшими направлениями социальной политики являются регулирование отношений между трудом и капиталом, межнациональных отношений, семьи и брака, сохранение окружающей среды, охрана жизни и здоровья человека, защита прав потребителя.

Отношения между трудом и капиталом в демократических странах строятся на основе правовых норм, которые предусматривают социальное партнерство и сотрудничество работодателей и работников. Эти отношения имеют правовую основу в виде конституционных и иных норм.

Основополагающие принципы социальных отношений нашли свое отражение и в статьях российской Конституции. Она в широком объеме зафиксировала все общепризнанные мировым сообществом социально-экономические права и свободы человека. Среди них: право на свободный труд (ст. 37); право на создание профсоюзов и на забастовку (ст. 37); право частной собственности и свободы предпринимательской деятельности (ст. 34, 35); право на отдых (ст. 37); право на социальное обеспечение (ст. 39); право на жилище (ст. 40); право на охрану здоровья (ст. 41); право на образование (ст. 43) и др. Всем этим правам соответствуют обязанности государства принимать меры по их реализации.

Защита семьи со стороны государства также заключается в создании социально-экономических предпосылок ее существования. Государство защищает семью путем охраны прав ее членов, с помощью норм Семейного кодекса, Жилищного кодекса и т. д.

Российская Конституция в ст. 38 признает охрану материнства и детства, защиту семьи одной из важнейших обязанностей государства. Это означает, что к ним государство должно относиться как к величайшей ценности. Оно обязано создавать социально-экономические предпосылки для полноценного материнства, здорового детства и защищать права матери и ее ребенка.

Российская Конституция в ст. 42 закрепляет право гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями.

Обеспечить соблюдение этого права можно только с помощью осуществления системы правовых, организационно-технических, хозяйственных, научных, воспитательных и иных природоохранительных мер.

В гражданском обществе образование является основой для развития науки и культуры. В современной экономике наука является одним из факторов, обеспечивающих социальное развитие общества. Поэтому государство считает необходимым оказывать содействие ее развитию.

В гражданском обществе важное место отводится также духовно-культурной жизни. Религия традиционно на протяжении многовековой истории человечества объединяла людей, оказывала прямое или косвенное влияние на жизнь государства и воспитание молодого поколения.

Основы современных взаимоотношений между церковью и государством в гражданском обществе регулируются нормами конституционного права. Они, как правило, провозглашают отделение церкви от государства. Это означает, что государственные органы и отдельные должностные лица не вмешиваются в сферу религиозных отношений, в том числе в деятельность религиозных объединений, и не поручают им выполнение государственных функций. Вместе с тем государство защищает законную деятельность религиозных объединений, занимая в вопросах свободы вероисповеданий и убеждений нейтральную позицию.

Политические отношения – это отношения, возникающие в ходе осуществления политической власти в обществе. С помощью политической власти осуществляется управление делами гражданского общества. В ее осуществлении принимают участие государство и институты, образующие политическую систему общества (политические партии и движения).

Хотя политическая власть в большей степени связана с государством и государственным регулированием, она не обязательно является только государственной.

В тоталитарных обществах вся государственная власть осуществляется с участием партийного аппарата и представляет собой единую партийно-государственную власть. В демократических обществах политическая власть не сводится к одной только государственной власти. Одновременно с государственной можно отметить и другие многообраз-

ные проявления политической власти, например, существующие в политических партиях и движениях, входящих в политическую систему общества.

Государственная власть занимает главенствующее место среди других проявлений власти. Это объясняется спецификой государственной власти, механизма ее осуществления и возникающих на ее основе отношений. Ее особенностями являются: всеохватывающий характер, суверенность и единство.

Всеохватывающий характер государственной власти проявляется в том, что она объединяет всех членов общества в единое целое и осуществляется непрерывно. Суверенность государственной власти выражается в ее верховенстве, самостоятельности и независимости. При этом следует отметить, что в условиях гражданского общества суверенность государственной власти вытекает из суверенитета народа.

Единство государственной власти выражается в ее концентрации у одного субъекта – народа.

Политическая власть в обществе осуществляется особым политическим механизмом – политической системой. Нормы конституции обычно фиксируют не только важнейшие элементы политической системы – государство, политические партии и др., но и закрепляют порядок деятельности политической системы, основы взаимоотношений между ее элементами. Иными словами, конституционное законодательство определяет основы политического процесса в обществе, т. е. формы, способы и направления политической деятельности ее субъектов.

Среди важнейших видов политического процесса можно отметить избирательный, законодательный, бюджетный и др.

Политическая, в том числе и государственная власть, в любом государстве осуществляется с помощью особой системы приемов, методов, способов и форм. Их закрепление в конституции позволяет судить о характере политического режима, который установлен в стране. Он дает возможность определить форму правления государства, уровень политической свободы, которой обладают его граждане. Развитому гражданскому обществу присущ демократический политический режим правления. Он характеризуется активным участием граждан в политической жизни; наличием форм прямой и представительной демократии; широкой системой прав и свобод граждан, реализация которых гарантирована. Этот режим заинтересован в деятельности политических организаций, выражающих различные мнения, с учетом которых он и осуществляет свою политику.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.