

ВВЕДЕНИЕ

Роль конституций в жизни обществ и государств трудно переоценить. Конституция — это основа легитимности власти, ядро правового сознания и опора гражданского общества. Устойчивость Основного закона является залогом политической стабильности и успешного развития любого государства.

Но конституция — это не просто текст, не свод абстрактных норм. Конституция — это динамично развивающийся феномен, который не только активно взаимодействует с общественно-политической действительностью и претворяется в системе права, но также самым непосредственным образом влияет на ход истории и траекторию развития страны.

Важно понимать, что условия, благоприятствующие развитию экономики и общества, гарантии прав и свобод человека и гражданина, не возникают сами по себе и не существуют в «безвоздушном пространстве». Для того чтобы их создавать, развивать и поддерживать, нужны сильные государственные институты и эффективная правовая система. Как подтверждает опыт последних десятилетий XX в., реальная свобода и саморазвитие возможны только при наличии эффективного работающего государства и стабильной, но при этом динамично развивающейся конституции.

Это обстоятельство неоднократно подчеркивал и Президент РФ В.В. Путин: «Основной закон... это живой инструмент, но в то же время нужно очень бережно относиться к его основам. Основной закон должен быть стабильным. В этом, в его стабильности, значительная часть стабильности самого государства и основных прав и свобод граждан Российской Федерации»¹.

Любой гражданин России должен знать конституцию своей страны не только потому, что этот базовый акт гарантирует его права и свободы, но и потому, что именно этот документ содержит в концентрированном виде описание «действующей модели» общества и государства, в котором

¹ Выступление Президента РФ В.В. Путина на встрече с судьями Конституционного Суда РФ 12 декабря 2012 г. // <http://www.kremlin.ru/news/17119>.

он живет, а также представления о желаемом будущем, о том, куда мы движемся, о целях общественного развития.

Еще важнее получить знания о конституции, ее устройстве и принципах функционирования будущим профессионалам, которые встанут на командные высоты в экономике и государственном управлении. Уровень правовой культуры и ответственности элит имеет особое значение для перспектив развития страны, поскольку в силу своего положения именно эта часть общества делает выбор между альтернативными возможностями и тем самым непосредственно влияет на результаты воплощения в жизнь конституционного проекта будущего. Текстуальное знание статей Основного закона, безусловно, полезно, однако это мало что даст на практике, если специалист в области государственного или экономического управления не понимает, как устроена и «работает» конституция страны.

Настоящий учебник восполняет этот пробел и «наводит мосты» между конституционно-правовой теорией и практикой государственного управления.

Эта книга написана соавтором (вместе с С.С. Алексеевым) проекта действующей Конституции РФ, а потому у читателей есть редкая возможность получить, как нынче принято говорить, инсайдерские ответы на многие важные вопросы, которые помогут будущим лидерам принять правильное решение в ситуации неожиданного вызова или сложного выбора.

Как известно, Конституция РФ 1993 г. принималась в очень сложный период российской истории и не была плодом согласия элит. В условиях приближающейся социально-экономической катастрофы, которая становилась все более очевидной на фоне отсутствия единства по поводу стратегии и тактики антикризисных действий, разработчикам действующего Основного закона пришлось решать очень непростую задачу, поскольку требовалось создать конституцию, которая могла бы стать основой для возрождения общественного согласия и в то же время эффективным инструментом трансформации социально-экономической системы.

Думаю, я вправе сказать, что эта задача была решена успешно. Основным закон собрал наше общество и государство из хаоса и начинавшейся гражданской войны.

Сам факт, что действующая Конституция РФ занимает сегодня второе место по «продолжительности жизни» среди всех российских конституций¹, говорит о ее жизнеспособности и эффективности.

¹ Первое место по «долголетию» занимает Конституция РСФСР 1937 г. (действовала до 1978 г.).

Впервые в истории конституционного развития России содержание действующей Конституции не ограничивается только текстом Основного закона. Оно включает как минимум шесть ключевых элементов.

- «базовый текст» Конституции РФ;
- федеральные конституционные законы;
- решения Конституционного Суда РФ, содержащие толкование норм Основного закона;
- договоры, принятые для реализации ч. 3 ст. 11 Конституции РФ;
- указы Президента РФ об изменении наименований субъектов Российской Федерации;
- международные договоры Российской Федерации, связанные с участием России в межгосударственных объединениях (ст. 79 Конституции РФ).

Особенностью этого учебника является демонстрация тесной связи конституционного права с политической и общественной практикой, а потому многие теоретические постулаты и выводы детально разъясняются на конкретных примерах.

Например, для иллюстрации неисчерпанности потенциала Основного закона приведены примеры, демонстрирующие, каким образом можно обеспечивать юридическое закрепление результатов конституционно-правового творчества и новых политических традиций без вмешательства в текст Конституции. В частности, речь идет о возможностях реализации модели правительства парламентского большинства, различных направлений модификации избирательной системы, дальнейшем совершенствовании принципов формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ, регулировании уникального статуса Калининградской области и др.

Фактически Конституция РФ не содержит препятствий даже для восстановления СССР – формирования нового интеграционного союза, точнее, для вступления России в новый союз государств на территории постсоветского пространства. Согласно ст. 79 Основного закона «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации».

Указанная норма была успешно реализована в процессе укрепления интеграционных связей Российской Федерации и Республики Беларусь, ознаменовавшихся учреждением в 1999 г. Союзного государства

России и Белоруссии¹. Этот политический и юридический опыт может быть использован в процессе дальнейшей реинтеграции государств на постсоветском пространстве.

Еще одной особенностью этой книги является широкое привлечение материалов Конституционного Суда РФ, который в сложнейшие годы становления нового Российского государства надежно выполнял функции защитника чистоты конституционных принципов и разъяснял законодателям на всех уровнях — от федерального до муниципального — смысл и суть важнейших положений Основного закона страны.

Освещение фундаментальных проблем становления и развития в России современного конституционного права сквозь призму решений Конституционного Суда РФ дает возможность представить читателям учебника «живое конституционное право» во всем его многообразии и вооружить их практическим путеводителем в мире современных правовых реалий.

За годы, прошедшие с момента предыдущего издания учебника (2011 г.), в российском законодательстве и политической практике произошел целый ряд изменений, которые нашли отражение в этой книге. Упоминаемые акты, за исключением случаев, когда это прямо указано, используются в действующей редакции (с учетом последних изменений).

Надеюсь, что учебник станет полезным путеводителем для всех, кто вступает на путь познания обширных и не до конца изведанных просторов *Terra Constitutio*.

Доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист России
С.М. Шахрай

¹ Интеграционные процессы России и Белоруссии активно начались в 1996 г. — 2 апреля 1996 г. в Москве был подписан Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии (Собрание законодательства РФ. 1996. № 47. Ст. 5300). Союзное государство России и Белоруссии было создано 8 декабря 1999 г. с подписанием в Москве соответствующего Договора двух государств.

РАЗДЕЛ I

ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. ПОНЯТИЕ И ПРЕДМЕТ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Все отрасли права имеют свой собственный предмет регулирования — конкретные общественные отношения, на упорядочение которых направлено регламентирующее воздействие соответствующих правовых норм. От того, какие общественные отношения регулирует та или иная отрасль права, зависит ее значение и место в правовой системе государства¹.

Конституционное право — одна из ключевых отраслей системы права Российской Федерации — представляет собой совокупность правовых норм², закрепляющих в конституции и конституционном законодательстве основы взаимоотношений личности и государства, правового статуса человека и гражданина, принципы общественного, государственного и территориального устройства страны, социально-

¹ Важно помнить, что не все общественные отношения могут и должны быть урегулированы именно нормами права. За многие века человеческая цивилизация наряду с правом выработала самые разные механизмы поддержания социального порядка (мораль, общественное мнение, религиозные убеждения, образование, обычаи, искусство и др.).

² Правовые нормы — общеобязательные правила поведения людей, соблюдение которых в необходимых случаях обеспечивается применением государственного принуждения в различных формах. Правовые нормы, образующие ту или иную отрасль права, характеризуются внутренним единством, общими признаками, тесно связаны между собой и отличаются от норм других отраслей права.

экономических отношений, организации системы государственной власти и местного самоуправления.

Особенность конституционно-правового регулирования общественных отношений состоит в том, что в одних сферах жизни общества конституционное право непосредственно и в полном объеме регулирует общественные отношения, а в других – лишь основополагающие, т.е. такие, которые определяют содержание остальных отношений в этих сферах. В результате предмет конституционного права складывается из двух групп общественных отношений.

Преобладающая часть первой группы представлена общественными отношениями, складывающимися в областях, составляющих основные элементы государства, которыми, как известно, являются население, территория и власть.

Под населением государства понимается совокупность людей, живущих на его территории. Все лица, находящиеся на государственной территории, подчиняются государственной власти и состоят с ней в юридических отношениях. Но из всех живущих в пределах государства выделяются лица, составляющие подавляющее большинство и состоящие с государством в наиболее тесных отношениях. Эти лица называются гражданами государства.

Понятие «территория» в конституционном праве обычно употребляется применительно к внутреннему устройству государства. Территория каждого государства делится на части, определяющие его внутреннюю структуру, территориальное устройство. В рамках территориального устройства складываются система территориальных единиц, на которые делится государство, и система государственных связей между государством и этими территориальными единицами, характер которых зависит от правового статуса как государства в целом, так и каждой из его территориальных единиц. Подобного рода устройство территории государства принято называть государственным¹.

Все общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного устройства, служат предметом правового регулирования исключительно конституционного права. Являясь системообразующими, обеспечивающими целостность государства, его единство как организованной и функционирующей структуры, эти общественные отношения также имеют базовый, основополагающий характер и представляют неотъемлемую часть предмета конституционного права.

¹ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 107.

Как известно, основной признак государственной организации общества – наличие государственной власти¹. Согласно Конституции РФ² народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

При этом к предмету конституционного права относятся только те общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления государственной власти непосредственно народом при проведении референдумов и свободных выборов, Президентом РФ, законодательными (представительными), исполнительными и судебными органами государственной власти Федерации и ее субъектов и местного самоуправления. Именно эти отношения являются базовыми, основополагающими для этой отрасли права. Обязательным атрибутом и важнейшей составной частью предмета конституционного права выступает группа общественных отношений, которые складываются в процессе воплощения в жизнь основных признаков государственной организации общества, лежащих в ее основе.

К предмету конституционного права, кроме того, относятся общественные отношения, составляющие в силу их значения и закрепления

¹ См., например: *Чиркин В.Е.* Народовластие и система публичной власти // Российское государствоведение. 2014. № 2. С. 18–26.

² Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). Об истории разработки и принятия действующей Конституции РФ, истории отечественного конституционализма и современных особенностях развития правовой системы страны см. подробнее в сети «Интернет» в **Электронном музее конституционной истории России** (адрес сайта: <http://www.rusconstitution.ru/>). Основная миссия музея, открытого к 20-летию принятия Конституции России, – развитие правовой культуры путем распространения в свободном доступе качественной информации о конституционной истории Отечества, конституционных идеях и развитии правовой системы страны на протяжении веков. Музей в интерактивной форме рассказывает о конституционной истории и развитии права от «Кондиций» Анны Иоанновны, Манифеста Александра I, конституционных проектов декабристов и замыслов М.М. Сперанского до конституционной реформы 1905–1906 гг. и конституций советской эпохи. Основной закон, принятый в 1993 г. на всенародном референдуме, представлен максимально масштабно и вместе с тем в доступной форме. Музей создан благодаря объединению, при содействии Российского исторического общества, ресурсов и возможностей крупнейших российских центров: Президентской библиотеки им. Б.Н. Ельцина, Государственного архива РФ, МГУ имени М.В. Ломоносова. В экспозиции использованы материалы Центра конституционного законодательства и публичного права.

в Основном законе страны основу (ядро) данной группы правоотношений. Например, конституционное право на труд лежит в основе системы правоотношений, составляющих предмет такой отрасли, как трудовое право.

Данные отношения не являются обязательным элементом предмета конституционного права. Вместе с тем, как отмечал О.Е. Кутафин, предмет конституционного права подвижен и существенно зависит от того, какие положения будут внесены в Основной закон страны при его изменении (или при принятии новой Конституции), – только тогда, когда «в этом заинтересовано государство, что выражается в соответствующих нормах права, содержащихся в таких основополагающих актах, как конституция, или других актах, имеющих учредительный характер», они фундаментизируются (закрепляются) в предмете конституционного права¹.

Говоря о рассматриваемой части общественных отношений, являющихся компонентом предмета конституционного права современной России, следует отметить, что в их число входят отношения, определяющие основы конституционного строя России, основы правового статуса человека и гражданина, основные принципы системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления.

Отношения, определяющие основы конституционного строя, выражают в первую очередь качественную характеристику государства: суверенитет, форму правления, форму государственного устройства, субъекты государственной власти и способы ее реализации, составляющие основы функционирования политической системы общества, а также основы экономической системы, включающие установление государством допускаемых и охраняемых им форм собственности и гарантий ее защиты, способов хозяйственной деятельности, охраны труда, провозглашение определенной системы обеспечения социальных потребностей членов общества в различных областях жизни. Данные общественные отношения являются определяющими для всех других общественных отношений, связанных с устройством общества и государства.

Отношения, определяющие основы правового статуса человека и гражданина, выражают главные принципы, характеризующие положение человека в обществе и государстве, а также основные права, свободы и обязанности человека и гражданина. Именно эти отношения

¹ См. подробнее: *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М., 2001. С. 25.

являются исходными для всех остальных общественных отношений, возникающих между людьми и определяющих положение человека в обществе и государстве.

Отношения, касающиеся основных принципов системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления, определяют виды органов законодательной, исполнительной и судебной власти, правовой статус этих органов, порядок их образования, компетенцию, формы деятельности, издаваемые ими акты, систему органов местного самоуправления. Эти отношения являются определяющими для обеспечения управления обществом, основанного на четкой согласованности всех организационных структур, участвующих в реализации властных функций по управлению обществом.

Система конституционного права складывается из конституционно-правовых институтов, под которыми обычно принято понимать совокупность норм, регулирующих определенный круг однородных и взаимосвязанных общественных отношений, образующих отдельную обособленную группу. Одна правовая норма, какое бы важное правило она в себе ни заключала, не в состоянии всесторонне урегулировать общественные отношения, не может эффективно действовать обособленно от других норм, совместно образующих правовой институт.

Как отмечается исследователями, в науке конституционного права пока не сложился единый подход к делению отрасли конституционного права на правовые институты, поэтому вопрос о структуре конституционного права остается дискуссионным. Наиболее распространенной является классификация, основанная на структуре конституции — основного источника конституционного права. Поскольку главным критерием разделения отрасли на институты является существование в ее рамках относительно обособленных групп общественных отношений, постольку система конституционного права выглядит следующим образом: основы конституционного строя; гражданство; основы правового статуса человека и гражданина; федеративное устройство; избирательное право; система государственной власти; система местного самоуправления¹.

Вместе с тем тут уместно напомнить слова известного советского государствоведа Г.С. Гурвича (1886—1964), который упрекал своих

¹ См.: Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России: Учебное пособие / Отв. ред. Ю.А. Веденеев. М., 1999. С. 15—16.

современников в том, что они сводят науку государственного права только к Конституции, и подчеркивал, что «Конституция — лишь основа государственного права», «государственное право динамичнее Конституции» и что «система государственного права далеко не во всем может совпадать с системой Конституции»¹.

Таким образом, конституционное право Российской Федерации — это основная отрасль российского права, представляющая собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, составляющие в своей совокупности основы конституционного строя Российской Федерации. Это отношения по поводу реализации принципов взаимодействия государства с обществом и личностью, а равно отношения в сфере правовой организации государства, системы государственной власти и местного самоуправления, определяющие конституционный статус Российской Федерации.

§ 2. Конституционно-правовые нормы и отношения

Конституционное право основано на правовых нормах, содержащихся в Конституции РФ, в конституциях и уставах субъектов Федерации; правовых нормах, регулирующих отношения, связанные с гражданством; правовых нормах, закрепляющих государственное устройство Российской Федерации; регулирующих, как отмечалось выше, отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственной власти Президентом РФ, законодательными (представительными), исполнительными органами государственной власти Федерации и ее субъектов, а также непосредственно народом при проведении референдумов и свободных выборов.

Как составной части российского права, нормам конституционного права присущи черты, общие для всех российских правовых норм.

Конституционно-правовая норма, как и любая другая норма права, является государственным повелением, имеющим категорический характер.

Конституционно-правовая норма, как и любая другая норма права, — правило общего характера. Общий характер правовой нормы означает, что она осуществляется всякий раз, когда налицо предусмотренные ею обстоятельства, и что она не теряет свою силу после однократного применения, а действует постоянно, вплоть до отмены.

¹ Гурвич Г.С. Некоторые вопросы советского государственного права // Советское государство и право. 1957. № 12. С. 104.

Конституционно-правовые нормы, как и все другие правовые нормы, всегда существуют в определенном, формально закреплённом виде (в законах, иных нормативных актах и других официальных источниках права). Поэтому такие нормы, являясь официальными, общеобязательными предписаниями государственной власти, представляют собой формально определенные правила.

В то же время конституционно-правовые нормы обладают и рядом особенностей.

От норм других отраслей права конституционно-правовые нормы отличаются:

- 1) своим содержанием, зависящим от той сферы общественных отношений, на регулирование которых эти нормы направлены;
- 2) источниками, в которых они выражены. Основополагающие, наиболее значимые нормы содержатся в особом акте, обладающем высшей юридической силой во всей системе права, — в Конституции РФ;
- 3) своеобразием видов: среди рассматриваемых норм значительно больше, чем в других отраслях, общерегулятивных норм;
- 4) учредительным характером содержащихся в них предписаний. Именно конституционно-правовые нормы первичны, устанавливают обязательный для создания всех других правовых норм порядок: определяют формы основных нормативных правовых актов, порядок их принятия и опубликования, компетенцию государственных органов в сфере правотворчества, наименование принимаемых ими правовых актов;
- 5) особым механизмом реализации, которая для многих конституционно-правовых норм связана не с возникновением конкретных правоотношений, а с особым вида отношениями общего характера или правового состояния (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе Российской Федерации);
- 6) специфическим характером субъектов, на регулирование отношений между которыми данные нормы направлены;
- 7) особенностями структуры: для конституционно-правовых норм не характерна традиционная трехчленная структура, выделяемая в составе правовой нормы, — гипотеза, диспозиция и санкция. В большинстве своем рассматриваемые нормы либо не имеют гипотезу, диспозицию или санкцию, либо имеют только гипотезу и диспозицию и лишь в отдельных случаях — санкцию¹.

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. С. 8–9.

В соответствии со своими специфическими чертами и свойствами конституционно-правовые нормы различаются по признакам, что позволяет разделить эти нормы на группы в целях определения места каждой из них в системе конституционного права, а также для обеспечения их правильной реализации.

В основу классификации рассматриваемых норм должны быть положены прежде всего те сферы общественных отношений, которые регулируются этими нормами, а также принципы, которые отражали бы наиболее существенные свойства конституционно-правовых норм. Этим требованиям в наибольшей степени отвечают такие основания классификации, как объект правового регулирования; роль норм в механизме правового регулирования; характер обязательности содержащихся в них предписаний; характер основного назначения предписаний; территория действия; действие во времени; сфера применения.

По объекту правового регулирования конституционно-правовые нормы можно разделить на несколько групп.

Первую группу составляют нормы, определяющие основы конституционного строя. Они закрепляют полновластие народа, гарантии и основные формы его осуществления; провозглашают человека, его права и свободы высшей ценностью; закрепляют суверенитет государства, определяют характер государства, его место и роль в обществе; закрепляют принципы организации государственной власти; устанавливают назначение и гарантии местного самоуправления; закрепляют идеологическое и политическое многообразие, основы политико-правового статуса общественных объединений; обеспечивают единство экономического пространства, определяют формы и объекты собственности, основные направления социального развития, юридическую силу и характер действия конституции.

Вторую группу образуют конституционно-правовые нормы, содержащие правовые установления, связанные с принадлежностью к государству и регулированием отношений по поводу гражданства.

Третью группу образуют конституционно-правовые нормы, объект регулирования которых составляют общие принципы статуса личности. Они включают равноправие, гарантированность, неотъемлемость прав и свобод, недопустимость их ограничения, обладание каждым лицом не только правами, но и обязанностями. Кроме того, к этой группе относятся основные права, свободы и обязанности, неотделимые от человека и гражданина, принадлежащие каждому лицу как субъекту права независимо от реализации им своей правоспособности и являющиеся неотъемлемой ее чертой.