

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОЛГОГРАДСКАЯ АКАДЕМИЯ

Н. И. Грачев

**ПОНЯТИЕ И ПРЕДМЕТ
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ**

Учебное пособие

Волгоград
ВА МВД России
2023

УДК 342(075.8)
ББК 67.400я73
Г 78

Одобрено
редакционно-издательским советом
Волгоградской академии МВД России

Грачев, Н. И.

Г 78 Понятие и предмет конституционного права России : учебное пособие / Н. И. Грачев. – Волгоград : ВА МВД России, 2023. – 212 с.

ISBN 978-5-7899-1484-7

В учебном пособии с позиций современного уровня развития науки конституционного права и с учетом поправок в Конституцию Российской Федерации, внесенных в 2020 г., анализируется основной комплекс теоретических вопросов, связанных с этой правовой отраслью. В нем рассматриваются содержание понятия, предмет и структура отрасли и науки конституционного права, своеобразие его норм, их видов и особенности их реализации, специфические черты его источников, характер, качественные признаки и виды конституционно-правовых отношений, юридические свойства их основных субъектов и объектов. Предлагается углубленное и широкое видение указанных вопросов с учетом новой идеологической парадигмы умеренного консерватизма, изложенной в последних посланиях и выступлениях Президента Российской Федерации В. В. Путина.

Издание предназначено курсантам и слушателям образовательных организаций системы МВД России.

УДК 342(075.8)
ББК 67.400я73

Рецензенты: профессор кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России доктор юридических наук, профессор *А. П. Алексеева*; начальник кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Крымского филиала Краснодарского университета МВД России кандидат юридических наук, доцент *О. А. Миронова*; профессор кафедры общеправовых дисциплин Ленинградского областного филиала Санкт-Петербургского университета МВД России кандидат юридических наук, профессор *А. А. Смольяков*.

ISBN 978-5-7899-1484-7

© Грачев Н. И., 2023
© Волгоградская академия МВД России, 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Глава I. Конституционное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина	8
§ 1. Понятие конституционного права как отрасли права.....	8
§ 2. Предмет отрасли конституционного права	14
§ 3. Система и структура отрасли конституционного права	21
§ 4. Методы конституционно-правового регулирования	30
§ 5. Конституционное право как наука и учебная дисциплина.....	35
Список рекомендуемой литературы	40
Глава II. Конституционно-правовые нормы: понятие, особенности и виды	43
§ 1. Понятие и специфические черты норм конституционного права	43
§ 2. Классификация и виды норм конституционного права.....	49
§ 3. Особенности реализации норм конституционного права.....	65
§ 4. Формы реализации норм конституционного права и их особенности	68
Список рекомендуемой литературы	77
Глава III. Источники конституционного права Российской Федерации	80
§ 1. Понятие, виды и система источников конституционного права России	80
§ 2. Конституция Российской Федерации как Основной Закон государства и ее юридические свойства	87
§ 3. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры как источники конституционного права России	97

§ 4. Декларации как источники конституционного права.....	106
§ 5. Законы как источники конституционного права	108
§ 6. Подзаконные акты как источники конституционного права.....	116
§ 7. Акты Конституционного Суда Российской Федерации как источники конституционного права.....	139
§ 8. Конституционно-правовые договоры	143
Список рекомендуемой литературы	148
Глава IV. Конституционно-правовые отношения.....	152
§ 1. Понятие, особенности и состав конституционно-правовых отношений.....	152
§ 2. Субъекты конституционно-правовых отношений, их виды и специфические признаки.....	155
§ 3. Понятие и виды объектов конституционно-правовых отношений	178
§ 4. Содержание конституционно-правовых отношений. Субъективное право и юридическая обязанность	181
§ 5. Классификации и виды конституционно-правовых отношений.....	186
§ 6. Юридические факты в конституционном праве	199
Список рекомендуемой литературы	208

Предисловие

Настоящее учебное пособие подготовлено в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта высшего образования. В нем систематически и в значительной степени углубленно изложены первые четыре темы учебного курса «Конституционное право Российской Федерации», которые среди представителей науки конституционного права нередко называют его общей частью. Несмотря на то, что, на наш взгляд, такой подход несколько обедняет содержание общей части конституционного права, в нем содержится и немало верного. Именно первые четыре темы данного курса носят теоретический характер и дают общее и наиболее верное представление о конституционном праве как отрасли права, науке и учебной дисциплине, его предмете, источниках, нормах и общественных отношениях, регулируемых этим нормами, которое при изучении последующих тем лишь только расширяется и углубляется.

С другой стороны, как показывает многолетний опыт автора в преподавании этой дисциплины, пробелы, образовавшиеся у курсантов и слушателей при изучении этих четырех тем конституционного права, самым негативным образом сказываются затем на получении ими знаний по последующим темам курса «Конституционное право Российской Федерации» и всем другим отраслевым юридическим дисциплинам. «Конституционное право Российской Федерации» является первой отраслевой юридической дисциплиной, с которой начинают знакомиться курсанты и слушатели в подавляющем большинстве образовательных организаций высшего образования системы МВД России. Она выступает как модель изучения всех других отраслевых дисциплин, имеющих схожую структуру общей части, где непременно изучаются: понятие и предмет той или иной отрасли права; юридические нормы и институты, выступающие ее структурными элементами; общественные отношения, составляющие ее предмет; формы закрепления и выражения ее норм (источники отрасли); понятие и система науки и учебной дисциплины. Поэтому слабое или недостаточное усвоение учебного материала по общетеоретическим темам конституционного права неизбежно приводит в дальнейшем к аналогичным результатам и при изучении других отраслевых юридических дисциплин.

Кроме того, переход в 2003 г. к западноевропейским образовательным стандартам по Болонской системе привел к уменьшению количества учебных часов, отведенных на освоение теоретических тем, что самым негативным образом сказывается на освоении учебного материала, подтверждая известный афоризм, распространенный в среде методологов, происхождение которого приписывается многим известным ученым от И. Канта до А. Эйнштейна, что «нет ничего практичнее хорошей теории».

Еще одной веской причиной обращения автора к понятию и предмету конституционного права современного российского государства явилось внесение в 2020 г. в действующую Конституцию РФ большого количества поправок, которые, по существу, были направлены на трансформацию ее мировоззренческой парадигмы, в идейную основу которой после их внесения вошли традиционные ценности российской цивилизации, выработанные в процессе ее исторического развития. Их усвоение и осмысление применительно к содержанию и объекту конституционно-правового регулирования представляется одной из основных задач современного этапа развития отечественной юриспруденции и юридического образования в нашей стране.

Таким образом, цель настоящего учебного пособия заключается в предоставлении возможности более углубленного изучения курсантами и слушателями образовательных организаций системы МВД России всего необходимого комплекса теоретических вопросов, связанных с отраслью российского конституционного права, на основе современного уровня развития его науки, с учетом поправок в Конституцию РФ, внесенных в 2020 г., и изменений отечественного законодательства по состоянию на 1 апреля 2023 г. Его актуальность предопределяется и той причиной, что в последние десятилетия в нашей стране не издавалось специальных исследований, посвященных таким сложным вопросам конституционно-правового характера, как особенности понятия и предмета конституционного права, своеобразие видов и специфических признаков его источников, характер, качественные характеристики и виды конституционно-правовых отношений, юридические свойства их основных субъектов, где указанные проблемы рассматривались бы не с позиций теории либерализма, а с точки зрения идеологии умеренного консерватизма, основные

принципы которой неоднократно были озвучены в выступлениях Президента РФ и стали фундаментом для изменения конституционного законодательства в последние годы. Настоящее пособие в какой-то степени призвано восполнить данный пробел.

Глава I. Конституционное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина

§ 1. Понятие конституционного права как отрасли права

Понятие конституционного права употребляется в юриспруденции в трех значениях: как отрасль права, отрасль юридической науки, учебная дисциплина. В первую очередь, конституционное право должно рассматриваться в качестве отрасли права, поскольку наука и учебная дисциплина с таким названием существуют лишь постольку, поскольку в системе отраслей права практически каждого государства выделяется соответствующая отрасль.

Термину «конституционное право» идентично понятие «государственное право». Обычно они рассматриваются как синонимы, поскольку их наименование в тех или иных странах диктуется национальной традицией словоупотребления, а соответствующие отрасли регулируют практически один и тот же круг общественных отношений. Государственным правом отрасль называется потому, что регулирует отношения, связанные с самим существованием и воспроизводством государства как целостного социально-политического организма. Следует отметить, что так эта отрасль называлась в дореволюционной (императорской) России и Советском Союзе. В настоящее время в подавляющем большинстве стран эту отрасль именуют конституционным правом, исходя из того, что ее основным источником является конституция как основной закон государства. Она же выступает и в качестве основного объекта изучения для соответствующей отраслевой науки. В то же время конституция выступает не только основным источником конституционного права, но и всей правовой системы государства, поэтому целый ряд специалистов считают, что название отрасли правильнее связывать с наличием или отсутствием в государстве реального конституционного строя как политического режима, основанного на подчинении всех действий органов публичной власти конституционным установлениям, ее принципам и нормам. Однако здесь все-таки следует учитывать, что далеко не во всех государствах, использующих в названии отрасли термин «конституционное право», в реальности сложился государственный порядок, заслуживающий название конституционного именно в этом смысле.

Любая отрасль права представляет собой относительно обособленную и иерархически упорядоченную совокупность (систему) правовых норм, обеспечивающих логически последовательное, завершённое регулирование однородных общественных отношений при помощи ей методами правового регулирования. Основанием отделения одной отрасли права от другой служат: а) предмет отрасли, под которым понимается круг однородных, содержательно связанных между собой общественных отношений, служащих объектом регулирующего воздействия для норм той или иной отрасли; б) специфика воздействия методов правового регулирования, используемых данной отраслью, на поведение участников отношений; в) система и особенности источников, в которых содержатся нормы данной отрасли. Центральное место среди указанных выше критериев занимает предмет правового регулирования, поэтому для определения понятия отрасли конституционного права необходимо прежде всего определить специфику ее предмета, установить особенности, отличительные свойства и качества тех общественных отношений, которые выступают объектом регулирования со стороны всей совокупности ее норм.

Спецификой общественных отношений, регулируемых нормами конституционного права, является их политический характер, поэтому в предельно общей форме можно сказать, что **конституционное право** любого государства – *это система юридических норм, которые регулируют* в наиболее полном виде **политические отношения**. По-видимому, первым, кто прямо назвал политические отношения предметом конституционно-правового (государственно-правового) регулирования, был известный советский правовед, основатель Саратовской школы конституционного права И. Е. Фарбер¹. В настоящее время эту точку зрения обосновывает в своих работах С. А. Авакьян². Хотя и у них были свои предшественники среди российских дореволюционных юристов-государствоведов. Так, Н. М. Коркунов в своем фундаментальном двухтомном курсе «Русское государственное право» определял его как «учение о юридическом отношении

¹ См.: Советское государственное право / под ред. проф. И. Е. Фарбера. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. С. 31.

² См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс. В 2 т. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. Т. 1. С. 25–36.

государственного властвования»¹. Эту точку зрения разделяли другие русские правоведы.

Политика составляет важнейший срез существования и жизнедеятельности каждого государственно-организованного общества. В широком смысле политические отношения – это такие, которые непосредственно связаны с существованием и жизнедеятельностью государства, его функционированием и развитием. В более строгом понимании, в узком смысле, они трактуются как сфера деятельности различных социальных субъектов по руководству, управлению делами государства или оказанию влияния на такое руководство. Политике в этом аспекте отводится функция целеполагания (определения целей развития общества) и целедостижения (организации или даже мобилизации населения на их выполнение). Она, благодаря своей опоре на публичную власть, обеспечивает организацию людей в государственно-организованном обществе для эффективного коллективного действия с тем, чтобы добиваться общих для всего государствообразующего народа целей. То есть чтобы руководить, управлять, необходимо обладать властью. Отсюда вытекает, что *политика – это область общественных отношений по поводу организации и осуществления государственной власти, участия в ее осуществлении, распределения ее ресурсов, влияния на нее как внутри государства (внутренняя политика), так и в отношениях между государствами (внешняя политика)*. В этом смысле «понятие государства предполагает понятие политического»² и наоборот.

Конституционное право регулирует далеко не все политические отношения. Во-первых, внешнеполитические отношения регулируются в основном международным правом. Во-вторых, многие из них не имеют и не могут иметь правового характера. В политической жизни велика роль неписаных норм – политических обычаев и традиций, различных «теневых» практик, закулисных сделок, кулуарных переговоров, соглашений и т. д. Фактический порядок принятия важнейших политических решений и реальный статус различных субъектов политических отношений далеко не всегда совпадает с формально-юридическим. Поэтому значительная часть полити-

¹ Коркунов Н. М. Русское государственное право. В 2 т. Т. 1. Введение и общая часть. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. С. 48.

² Шмитт К. Понятие политического. СПб.: Наука, 2016. С. 293.

ческих решений находится вне правового поля. Однако наиболее важные решения, касающиеся всего государственного организма или его отдельных отраслей и сфер жизнедеятельности, различных социальных групп или категорий лиц, практически всегда нуждаются в юридическом оформлении, которое осуществляется путем принятия правовых актов уполномоченными на то органами государства либо санкционированием с их стороны сложившихся в практике государственного управления политических обычаев, традиций и обыкновений. Таким образом, *конституционное право регулирует те политические отношения, которые нуждаются в правовом опосредовании и оформлении*. В этом смысле конституционное право *выступает как юридическая форма внутригосударственных политических отношений*.

Широкое распространение в юридической литературе получила точка зрения, что отрасль конституционного права регулирует отношения, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, культурной, духовной и пр. При этом предметом конституционного права выступают только те из них, которые можно назвать базовыми, основополагающими в каждой из этих областей¹. Это, действительно, так и полностью соответствует целям и задачам конституционно-правового регулирования. Например, в сфере экономики нормами конституционного права закрепляются формы собственности, определяется в общем виде их правовой режим, устанавливаются основные экономические права и обязанности человека и гражданина. В социальной сфере – это основные социальные права граждан и основополагающие принципы и направления социальной политики государства и т. д. Но конституционное право не регулирует экономические, социальные, трудовые и всякие иные отношения, за исключением политических, в полном объеме, конкретно и детально. Для этого существуют другие отрасли правовой системы.

Конституционное право *достаточно полно и детально регулирует только лишь политические отношения по организации и осуществлению публичной (государственной и муниципальной) власти*

¹ См., напр.: Козлова Е. И., Куцафин О. Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2020. С. 6–8.

и одновременно устанавливает наиболее общие принципы правового регулирования во всех остальных отраслях и сферах общественной жизни. Однако, устанавливая эти принципы, нормы конституционного права тем самым определяют основные направления политики государства в соответствующих отраслях и сферах общественной жизни. Именно поэтому принято говорить об экономическом, социальном, культурном, религиозном, уголовном, пенитенциарном, пенсионном и многих других направлениях государственной политики. Это относится и к области международной жизни. Несмотря на то, что конкретные отношения между российским государством и другими странами и межгосударственными организациями регулируются международным правом, основные направления его внешнеполитической деятельности устанавливаются нормами конституционного законодательства. Однако и во внутренней, и во внешней сферах главной функцией государства является обеспечение интегральной целостности и единства общества, его управляемости и упорядоченности, безопасности и благополучия своих граждан и страны в целом. Любые действия органов публичной власти и управления в самых различных сферах и отраслях жизнедеятельности общества, будь то экономика, экология, культура, образование и т. д., связанные с осуществлением указанных функций, носят всегда политический характер. Поэтому закрепление в конституционном законодательстве основных принципов правового регулирования выступает как важнейший акт политического значения, а содержание этих принципов, на которых строятся все другие отрасли права – административное, финансовое, уголовное, гражданское, трудовое и т. д., определяют конститутивные (базовые) направления правовой политики государства в соответствующих отраслях и сферах жизни общества. Таким образом, в других, не относящихся прямо и непосредственно к области политики отраслях и сферах жизни общества конституционное право закрепляет и регулирует их наиболее значимую, определяющую часть, представляющую собой их политический срез, задающий всю последующую направленность правового воздействия на эти стороны существования социума со стороны верховной государственной власти.

Здесь вполне уместно вспомнить известное выражение К. Маркса, что «все юридическое в основе своей имеет политическую при-

роду»¹. В этом смысле само правовое регулирование является важнейшей составной частью государственной политики и управления, выступая одновременно объектом конституционного права, так как именно данная отрасль устанавливает порядок создания источников практически всего позитивного права: конституции, законов, указов главы государства, постановлений правительства, нормативных актов органов власти субъектов федерации и муниципальных образований и т. д.

Из вышесказанного следует, что *конституционное право есть базовая, ведущая отрасль в системе права любого государства*. Во-первых, именно в ее нормах закрепляются основополагающие принципы всей правовой системы страны, являющиеся исходными для всех других отраслей права, на основе которых эти отрасли затем институционально строятся и осуществляют собственное регулирование общественных отношений, выступающих их предметом. Во-вторых, конституционное право является комплексной отраслью, охватывающей своим регулирующим воздействием весь круг общественных отношений, нуждающихся в правовом оформлении, во всех отраслях и сферах общественной жизни. Однако с точки зрения охвата и объема своим воздействием эти отношения регулируются нормами конституционного права по-разному, неодинаково. *Достаточно полно, объемно и детально конституционным правом регулируются политические отношения по институциональной и территориальной организации государства, формированию системы публичной власти, определению правового положения различных ее органов, их звеньев и уровней, установлению управленческого взаимодействия между ними, юридического порядка принятия ими важнейших политических решений*. Все иные политические отношения общего характера, выступающие базовыми для других сфер и отраслей общественной жизни – экономики, финансов, культуры, духовной, социальной и трудовой сфер, нормы конституционного права регулируют путем установления и закрепления базовых принципов, на которых основываются и строятся все другие отрасли права, конкретизируя и детализируя эти принципы в своих отраслевых

¹ Маркс К. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М.: Госполитиздат, 1955. Т. 1. С. 635.

нормах. Исходя из этого, говорят о двуедином предмете отрасли конституционного права, так как, с одной стороны, эта отрасль охватывает своим регулирующим воздействием все сферы жизнедеятельности общества, регулирует весь круг общественных отношений, нуждающихся в правовом воздействии со стороны государства, а с другой – имеет свой собственный предмет регулирования, каковым выступают политические отношения.

Таким образом, ***конституционное право*** как отрасль права – это система юридических норм, которые закрепляют основополагающие принципы всей правовой системы страны и регулируют общественные отношения по организационному устройству государства и системы публичной власти, отдельных ее органов и звеньев, определению их статуса и порядка деятельности.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В каких значениях употребляется понятие «конституционное право»?
2. Объясните, что такое отрасль права и чем одна отрасль права отличается от других отраслей.
3. Определите предмет отрасли конституционного права и объясните, в чем заключается его двуединый характер.
4. В чем заключается специфический политический характер предмета конституционного права?
5. Дайте понятие и раскройте основные особенности конституционного права как отрасли российского права.
6. Раскройте место конституционного права Российской Федерации в системе отраслей российского права. Ответьте, почему его называют ведущей отраслью права?

§ 2. Предмет отрасли конституционного права

Предметом отрасли конституционного права, как было выяснено в предыдущем параграфе, выступают политические отношения. Они представляют собой разновидность общественных отношений, связанных с организацией и функционированием политической власти в государственно-организованном обществе, наиболее концен-

трированным выражением которой является государственная власть. Это разнообразные, обусловленные социально-экономическим и культурным уровнем развития общества взаимосвязи и взаимодействие между социальными общностями (классами и (или) сословиями, нациями и этническими группами, иными группами населения), индивидами (гражданами государства, иностранцами), политическими институтами (государством и государственными образованиями, субъектами федерации, автономиями, органами публичной власти), самостоятельными общественными организациями (политическими партиями, профсоюзами и др.) по вопросам реализации социальных интересов и потребностей путем завоевания или использования государственной власти, участия в ее формировании и функционировании или оказания влияния на деятельность ее органов и звеньев. Таким образом, сущность политических отношений составляет вопрос о принадлежности государственной власти и ее использовании в интересах каких-либо социальных групп или государства и общества в целом.

Существуют различные классификации политических отношений. Для предмета конституционно-правовой науки интересны следующие из них:

1. *По степени открытости и прозрачности для населения государства* выделяют *публичные* (открытые) и *непубличные* (скрытые, тайные) отношения. Публичные – предполагают, что их акторы принимают решения открыто, прямо декларируют свои цели, аргументируют свои действия и сообщают о предполагаемых результатах широкой общественности. В свою очередь, граждане и общественные объединения имеют возможность участвовать в обсуждении предполагаемых решений, свободно выражать собственную позицию, высказывать недовольство и протестовать против невыгодных или нежелательных для всего общества или отдельных социальных групп мер. Непубличные отношения – это тайные или как минимум скрытые от широкой общественности, а иногда и от заинтересованных наблюдателей отношения, которые могут стать предметом правового регулирования только тогда, когда возникает необходимость сделать их официальными, оформить их юридически.

2. *По степени укорененности в сложившемся социально-нормативном порядке* политические отношения делятся на *институционализированные* (упорядоченные) и *неинституционализированные*.

Институционализированные отношения всегда опосредованы юридическими и (или) другими социальными нормами, осуществляются, как правило, в рамках общепринятых политических, морально-этических и (или) правовых процедур. Высокая степень институционализации политических отношений обычно способствует их стабильности и предсказуемости, ставит деятельность политических субъектов в определенные этические и правовые рамки. Неинституционализированные отношения не только осуществляются в неправовом или внеправовом поле, но и могут выходить за рамки нравственности и морали, политических обычаев и традиций, выступают как криптополитические, скрытые от всех других субъектов общественной жизни.

3. В зависимости от охвата правовым регулированием выделяют *формальные* (формализованные, формально-правовые), то есть официально урегулированные юридическими нормами, и *неформальные*, официально не закрепленные нормами права, политические отношения, хотя последние вполне могут быть публичными и институционализированными. Например, внутривнутрипартийные отношения, связанные со сменой партийного лидера или даже лидера партийной фракции в представительном органе публичной власти либо имеющие целью утвердить список кандидатов от партии на выборах в парламент по единому избирательному округу и т. п., являются публичными и институционализированными, но неформальными, поскольку регулируются внутривнутрипартийными правилами, а не юридическими нормами.

Отсюда вытекает, что *предметом конституционного права как отрасли права могут выступать только лишь публичные и институционализированные политические отношения*, после того как они урегулированы, то есть формализованы его нормами. Среди них, в зависимости от территориальных и организационных уровней, где они сложились, статуса субъектов, в них участвующих, характера объектов (социальных благ), по поводу которых они возникли, их правового содержания, можно выделить несколько больших групп однородных, взаимосвязанных политических отношений. Рассмотрение их качественных свойств позволяет достаточно глубоко понять специфику и особенности предмета конституционного права.

Первую группу составляют наиболее общие отношения, связанные с определением социально-политического характера государственного

и общественного строя государства и его основных политико-правовых признаков базового характера, выступающих объективными основаниями для самого существования и воспроизводства государственного организма, реально конституирующие его политическое, хозяйственное, культурное и правовое единство. Они складываются и осуществляются в связи с его созданием или реформированием, организацией управления всеми сторонами и сферами его жизнедеятельности. Иногда их характеризуют как отношения между государством, в узком значении этого понятия, как аппаратом публичной власти и гражданским обществом, представляемым различными не политическими, самостоятельными организациями граждан (хозяйственными, коммерческими, кооперативными, профсоюзными, конфессиональными и др.). Однако это не совсем точно, поскольку к ним также причисляются целый ряд отношений по созданию или реконструкции самого государственного аппарата, установлению статуса отдельных государственных структур, формы правления, государственно-территориального устройства. Ими фактически определяется политико-правовой режим в государстве. По своему характеру и значению это длящиеся отношения, определяющие или выражающие общее правовое состояние (статус) основных субъектов конституционного права: государства, субъектов федерации, автономных и муниципальных образований, органов публичной власти, политических партий и других общественных объединений, государствообразующего народа и иных социальных групп, граждан данного государства и иностранцев и др. – их правовое положение относительно друг друга и объектов, по поводу которых они возникли: публичной власти, собственности и конкретных их видов, использования полномочий конкретного органа или должностного лица, порядка проведения выборов в представительные органы и др. Это наиболее важные и стабильные отношения, составляющие жизненно важные устои общества, такие как: состояние суверенного существования государства; его пребывание в статусе республики и федерации, для различных территориальных единиц внутри государства – в положении субъекта федерации или муниципального образования; нахождение физического лица в состоянии гражданина или иностранца и т. д. Такие отношения возникают чаще всего непосредственно на основе норм конституции или тесно примыкающих к ней конституционных и органических законов, действуют

в максимально широких временных и пространственных координатах и выступают как юридические и фактические основания возникновения конкретных конституционно-правовых и иных отраслевых правоотношений: административных, финансовых, гражданских, трудовых, уголовно-правовых, процессуальных и т. д.

Вторую группу составляют отношения общего характера между государством и личностью, «человеком и гражданином», которые определяют основы правового положения граждан государства, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на его территории. Эти отношения характеризуют общий статус данных категорий лиц по отношению к государству, юридические возможности реализации принадлежащих им прав и осуществления своих обязанностей, устанавливая тем самым меру (степень) гражданской и политической свободы в обществе.

Третью группу составляют отношения между государством в целом и его составными территориальными частями: субъектами федерации, муниципальными образованиями, административно-территориальными единицами – в лице общегосударственных (высших и центральных), региональных и местных органов публичной власти. Они определяют пространственную организацию государства и территориальное (вертикальное) строение государственного аппарата. Этими отношениями устанавливается статус самого государства с точки зрения его территориального устройства (унитарное государство, федерация, империя, член конфедерации или содружества государств и др.), статус его территориальных подразделений (субъект федерации, автономное или муниципальное образование, административная единица и др.), принципы территориальной организации публичной власти и взаимоотношений между общегосударственными (федеральными), региональными и местными органами: централизация, децентрализация или их определенное сочетание.

Четвертая группа включает в себя многообразные и разнообразные отношения, возникающие в связи с образованием всей системы публичной власти, отдельных ее органов, их уровней и звеньев, определением их статуса, содержания и порядка принятия ими управленческих решений политического значения (законов, указов главы государства, постановлений правительства или палат парламента), организацией их проведения в жизнь. В первую очередь

это касается высших органов государственной власти – главы государства, парламента, правительства, верховного и конституционного судов. Порядок их формирования показывает характер их связи с населением, их компетенция обуславливает структуру взаимоотношений между ними, определяя тем самым форму правления государства (различные разновидности монархии или республики).

Если подвести итоги сказанному, то *предмет конституционного права составляют отношения по институциональной, территориальной и функциональной организации общественной жизни, которые в целом можно охарактеризовать как отношения по политическому управлению обществом со стороны верховной государственной власти*. Политическое управление следует отличать от административного управления (исполнительно-распорядительной деятельности), которое выступает предметом отрасли административного права.

Политическое управление заключается в разработке и принятии важнейших решений стратегического характера по отношению ко всему обществу или его важнейшим отраслям и сферам, организационной деятельности по их проведению в жизнь в целях поддержания существующего состояния государственно-организованного общества или по его изменению, переводу в новое, более совершенное состояние. Это означает рассмотрение и решение любого вопроса или явления общественной жизни, входящего в сферу регулирования норм конституционного права, со стороны высших органов государства и других субъектов публичной власти с точки зрения укрепления государства, консолидации общества, их адекватной адаптации к внутренним и внешним условиям существования, повышения степени управляемости и организованности общественной жизни¹. Поэтому «к конституционным нормам полностью относится характеристика их как средства решения задач государственной власти и управления социальными процессами. По существу, они представляют собой особое нормативно-правовое оформление политических норм, трансформацию их в государственно-правовой императив»².

¹ См.: Грачев Н. И. Территориальная организация публичной власти: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2022. С. 40–41, 126–128.

² Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 39.

Административное право также регулирует управленческие отношения. Само слово *администрация* переводится с французского языка как *управление*. Однако если проследить этимологию этого слова, то более точным будет перевод – *подчиненное, служебное управление*, которым занимаются органы исполнительной власти по уполномочию и под контролем верховной (политической) власти государства. Оно происходит от лат. *ad-ministrare*, что означает *служить для*. Глагол *ministrare* является производным от существительного *ministris*, что означает *слуга*. Соответственно, *ministerium* – *служба*. Наличие корня *минус* (*minis, minus*) в слове *administrare* свидетельствует о том, что исполнительные (административные) органы всегда находятся в подчиненном положении, так как над ними всегда есть более высокая власть¹, а именно политическая власть государства или международного союза. В государстве такой властью обладают *высшие органы государственной власти, которые наделены конституцией полномочиями по решению вопросов обще-государственного (суверенного) значения* и которые, принимая по ним решения, *осуществляют тем самым верховную (суверенную), политическую власть в форме принятия законов и правовых актов* главы государства и (или) правительства². Исполнительные органы тоже занимаются управлением, но их управленческая деятельность носит исключительно служебный, подчиненный характер. Они управляют отдельными отраслями хозяйственной, социальной, культурной жизни либо группой предприятий или учреждений под контролем верховной власти. Их деятельность определяется как исполнительно-распорядительная или административное управление, в процессе которого исполнительные органы осуществляют не политическую, а административную власть.

¹ См.: Бартошек М. Римское право (понятия, термины, определения). М.: Юрид. лит., 1989. С. 216–217; Драго Р. Административная наука. М.: Прогресс, 1982. С. 5–6.

² См.: Грачев Н. И. Верховное управление и исполнительная власть в деятельности современного государства // Вестник Евразийской академии административных наук. 2009. № 1 (6). С. 18–24; Его же. Президент и Правительство как субъекты высшей управительной власти в Российской Федерации // Вестник Евразийской академии административных наук. 2009. № 4 (9). С. 6–13.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие политики и политических отношений.
2. Приведите классификацию политических отношений. Какие из них регулируются нормами конституционного права?
3. Выделите основные группы политических отношений, регулируемых отраслью конституционного права.
4. Дайте качественную характеристику управленческих отношений, регулируемых нормами конституционного права. Определите, чем они отличаются от административно-правовых отношений, также имеющих управленческий характер?

§ 3. Система и структура отрасли конституционного права

Конституционное право как совокупность юридических норм представляет собой определенное единство, систему, имеющую свое внутреннее строение, структуру, определяемую дифференциацией (делением) этих норм на однотипные группы, регулирующие близкие по характеру и содержанию отношения, и дальнейшей интеграцией (объединением) таких норм в подотрасли, институты и субституты, выступающие структурными элементами отрасли. Таким образом, **система отрасли конституционного права Российской Федерации** – это совокупность подотраслей и институтов данной отрасли, характеризующих ее внутреннее строение и обособляющих ее от других отраслей права.

При этом первичной неделимой клеточкой отрасли конституционного права остается конституционно-правовая норма. Следует отметить, что в литературе не выработано единого подхода к делению конституционного права на подотрасли и институты. Различные авторы называют разное количество подотраслей и институтов, руководствуясь собственными критериями классификации.

Основной критерий, который положен в основу деления норм отрасли конституционного права на подотрасли и институты в качестве ее основных структурных элементов, – это специфика больших однотипных групп общественных отношений, закрепляемых или регулируемых этими нормами, то есть особенности самого предмета

данной отрасли. Дополнительным критерием выступает круг основных источников, содержащих нормы конкретных подотраслей и институтов.

В соответствии с ними отрасль конституционного права подлежит делению на четыре подотрасли, каждая из которых представляет собой подсистему юридических норм внутри системы отрасли, которые закрепляют и регулируют группу тесно связанных между собой по содержанию и обладающих определенным внутренним единством общественных отношений. Подотрасль конституционного права можно обозначить как ее *суперинститут*: максимально крупный по значению в системе отрасли и широкий по объему входящих в него норм; сложный по внутреннему строению, поскольку состоит из более узких по содержанию и масштабу охвата нормативного материала институтов; *основной по роли и значимости* в системе отраслевого регулирования.

Первую подотрасль условно можно назвать «*основы конституционного строя*». К ней относятся: нормы, закрепляющие основные принципы государственного и общественного строя России; нормы, непосредственно раскрывающие содержание таких принципов; нормы, устанавливающие статус основных субъектов конституционного права, а именно российского государства (ст. 1, 4, 14 Конституции РФ), субъектов Российской Федерации (ст. 5 и др.) и муниципальных образований (ст. 12, 131), многонационального народа России в качестве носителя суверенитета и единственного источника государственной власти (ст. 3) и русского народа как государствообразующего (ст. 68), человека и гражданина (ст. 2, 6), органов верховной государственной власти (ст. 10, 11) и других органов публичной власти, политических партий и иных общественных объединений (ст. 13), религиозных организаций (ст. 14), и ряд других. Закрепляя политико-правовые принципы, на которых строится и основывается государственный и общественный порядок в стране, нормы данной подотрасли определяют тем самым характер экономической и социальной системы российского общества, его государственную организацию, а также основные направления политики российского государства в различных отраслях и сферах его жизнедеятельности. Устанавливая правовое положение основных субъектов политической жизни, эти нормы определяют характер отношений

между государством и личностью, органами публичной власти и различными общественными объединениями и хозяйственными организациями, направления развития экономической и политической систем общества, форму правления и территориального устройства государства, его политико-правовой режим, показывают реальную роль Конституции РФ в правовой системе страны.

Первую подотрасль составляют: а) нормы гл. 1 Конституции РФ в полном объеме и часть норм 2 и 3 глав Конституции РФ, относящихся по своему содержанию к основам конституционного строя (ст. 17–19, ч. 3 ст. 56, ст. 67.1, ч. 1 ст. 68, ст. 75.1, 79.1); б) принципиальные положения всех иных подотраслей и основных институтов конституционного права, *содержащиеся в других главах Конституции РФ.* Это, например, общие ограничения прав и свобод личности, закрепленные в ч. 3 ст. 56 Основного Закона, или принципы российского гражданства, содержащиеся в ст. 61–63, которые по своей значимости вполне могли бы составить самостоятельные части, соответственно, ст. 2 и 6 Конституции РФ, но в силу особенностей законодательной техники при изложении конституционных норм, с ее требованиями краткости, ясности и компактности изложения материала, удобством ознакомления с ним, его изучения, толкования и применения, были помещены в ее гл. 2; в) *нормы-принципы, содержащиеся в декларациях* (например, «О государственном суверенитете» от 12.06.1990, «О языках народов России» от 25.10.1991), в которых содержатся программные идеи политического, социально-экономического и культурного развития государства и общества; г) общезначимые принципы международного права и наиболее общие положения международных договоров Российской Федерации, отражающие ее место и роль в межгосударственных союзах или основные направления ее внешней и внутренней политики в соответствии с международными обязательствами; д) *базовые нормы* принципиального и (или) статусного значения, *содержащиеся в федеральных конституционных и федеральных законах,* раскрывающих содержание конституционных принципов; е) *нормы-дефиниции,* дающие определения каким-либо конституционно-правовым явлениям или институтам. Например, положения ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

в референдуме граждан Российской Федерации», которая так и называется «Основные термины и понятия» и где дается несколько десятков определений, используемых избирательным законодательством, таких как «выборы», «избирательное право», «избирательная комиссия», «избирательный округ», «избиратель» и т. д.; ж) *общие нормы, определяющие статус* каких-либо значимых субъектов конституционного права. Например, положения ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 22.12.2020 № 440-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», дающие определения правому положению депутата Государственной Думы как представителю народа, уполномоченному осуществлять в ней законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и соответствующим федеральным законом; з) правовые позиции Конституционного Суда РФ, содержащиеся в его решениях, касающихся всех указанных выше вопросов и имеющих нормативное значение.

Вторую подотрасль обычно называют «*конституционный статус личности*» или «*основы правового положения личности*». К ней относятся: нормы, устанавливающие основополагающие принципы правового положения граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, на которых основываются и строятся отношения между ними; нормы, регулирующие вопросы признания, приобретения и утраты российского гражданства; нормы, устанавливающие особенности статуса российских граждан и различных категорий иностранцев, их право- и дееспособность; нормы, закрепляющие основные (конституционные) права, свободы и обязанности человека и гражданина, и нормы, раскрывающие их юридическое содержание; нормы, устанавливающие гарантии прав и свобод человека и гражданина; нормы, определяющие основания и условия ограничения конституционных прав и свобод; нормы, регулирующие порядок формирования и правовое положение различных правозащитных государственных и общественных структур, органов и организаций, таких, например, как Уполномоченный по правам человека РФ, уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации, уполномоченные по правам ребенка на федеральном и региональном уровнях и др.

Вторую подотрасль составляют: а) все нормы гл. 2 Конституции РФ; б) нормы всех международных пактов о правах человека в полном объеме, поскольку все они ратифицированы Российской Федерацией и в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы нашей страны; в) целый ряд норм федеральных конституционных законов от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» и от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении», ограничивающих права и свободы личности при возникновении обстоятельств, предусмотренных этими законами; г) значительная часть норм избирательного законодательства и законодательства о референдуме федерального и регионального уровня, связанных с реализацией активного и пассивного избирательного права российских граждан и их права на участие в референдуме; д) нормы достаточно большого количества федеральных законов, в полном объеме посвященных конкретизации и детализации конституционных норм гл. 2 Конституции РФ, закрепляющих основные права и обязанности человека и гражданина, например федеральные законы от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», от 29.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях», от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и др.; е) правовые позиции Конституционного Суда РФ, содержащиеся в его решениях, касающихся всех указанных выше вопросов и имеющих нормативное значение; ж) нормы, содержащиеся в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ и других центральных и региональных органов исполнительной власти, конкретизирующих и детализирующих положения федеральных законов, направленных на регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина или выполнение ими своих конституционных обязанностей (например, Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 (ред. от 06.07.2020) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»; приказ МВД России от 31.12.2017 № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»).

Третью подотрасль конституционного права точнее всего будет назвать «государственно-территориальное» или «политико-территориальное устройство». К ней относятся: нормы, закрепляющие конституционные принципы, в соответствии с которыми формируется территориальная организация российского государства и вертикальное строение публичной власти в стране; нормы, которые конкретно определяют деление территории государства на федеральные округа, субъекты Федерации, административно-территориальные единицы и муниципальные образования; нормы, закрепляющие правовое положение государства в целом, его высших и центральных органов по отношению к составным территориальным частям – субъектам Федерации, административно-территориальным единицам и муниципальным образованиям; нормы, устанавливающие статус территориальных частей государства, региональных и местных органов публичной власти, а также юридические возможности их участия в отправлении верховной власти на общегосударственном уровне; нормы, определяющие характер и содержание политико-правовых и управленческих связей между центральными, региональными и местными органами публичной власти; нормы, определяющие правовое положение Российской Федерации в системе межгосударственных и государственно-правовых соединений (образований).

Третью подотрасль составляют: а) все нормы (за исключением тех, что относятся к основам конституционного строя) гл. 3 и 8 Конституции РФ; б) все нормы Федеративного договора от 31.03.1992 в той мере, в которой они не противоречат действующей Конституции РФ; в) нормы конституций республик и уставов иных субъектов Российской Федерации в полном объеме, поскольку они закрепляют их статус и характер отношений с Российской Федерацией и федеральными органами государственной власти; г) все нормы Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»; д) все нормы двух рамочных федеральных законов, выступающих базовыми для определения статуса и характера взаимоотношений Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, а также федеральных, региональных и муниципальных органов публичной власти, а именно Федерального закона

от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.03.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; е) определенная часть нормативных положений федеральных законов, законов субъектов Федерации, касающихся регулирования их статуса и иных вопросов территориального устройства Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, а также статуса региональных и местных органов публичной власти и управления; ж) все нормы целого ряда указов Президента РФ, регулирующих проблемы государственного устройства России, например Указа Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 13.12.2018) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» и др.; з) нормы уставов муниципальных образований в полном объеме; и) нормы двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и нормы соглашений между федеральными и региональными органами исполнительной власти о передаче друг другу части своих полномочий в соответствии с чч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ; к) правовые позиции Конституционного Суда РФ, содержащиеся в его решениях, касающихся всех указанных выше вопросов и имеющих нормативное значение.

Четвертую подотрасль условно можно назвать «*конституционное положение (статус) органов публичной власти*». К ней относятся значительные по объему группы конституционно-правовых норм, которыми регулируется порядок формирования, организации, компетенции и основных направлений деятельности высших органов государственной власти Российской Федерации, высших органов государственной власти ее субъектов, представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований. Там самым эти нормы определяют принципы и характер отношений между населением и публичной властью, организационное строение ее аппарата, его устройство на региональном и местном уровне, форму правления российского государства.

Четвертую подотрасль составляют: а) нормы, которые находятся в гл. с 4 по 7 Конституции РФ в полном объеме; б) все нормы

федеральных конституционных законов, определяющих правовое положение целого ряда органов государственной власти России, например «О Правительстве Российской Федерации», «О Конституционном Суде Российской Федерации», всех судебных органов («О судебной системе», «О Верховном Суде Российской Федерации», «О судах общей юрисдикции», «О статусе судей»); в) все нормы федеральных законов, регулирующих вопросы порядка формирования и правового положения высших и центральных федеральных органов, чье существование предусмотрено Конституцией РФ. Это законы «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», «О прокуратуре Российской Федерации», «О Государственном Совете Российской Федерации» и др.; г) нормы конституций республик в составе Российской Федерации и уставов иных ее субъектов, устанавливающие общие принципы образования и основы правового положения органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления на территории соответствующих регионов; д) нормы законов субъектов Российской Федерации, детально регулирующие порядок формирования и статус региональных и местных органов публичной власти; ж) нормы указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, регулирующие вопросы формирования системы и структуры отдельных подсистем публичной власти или каких-то конкретных ее органов, например нормы целого ряда указов Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти», его указов о статусе советов и комиссий, действующих при главе государства (о Совете Безопасности РФ, Комиссии по вопросам гражданства и др.), ряд норм постановления Правительства РФ «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»; з) нормы регламентов палат Федерального Собрания РФ, регламентов законодательных органов субъектов Российской Федерации и регламентов представительных органов местного самоуправления, регулирующих их внутреннюю организацию, порядок их работы и взаимоотношения с подконтрольными и подотчетными им органами публичной власти; и) правовые позиции Конституционного

Суда РФ, содержащиеся в его решениях, касающихся всех указанных выше вопросов и имеющих нормативное значение.

Внутри подотраслей выделяются группы тесно связанных между собой норм, образующие конституционно-правовые институты, которые могут подразделяться на субституты. Так, внутри первой подотрасли «основы конституционного строя» в качестве институтов можно выделить: 1) конституционные основы организации государства и государственной власти; 2) конституционные основы общественно-политических отношений; 3) конституционные основы социально-экономических отношений; 4) конституционные основы отношений между государством и личностью. В свою очередь, первый институт включает в себя следующие субституты: государственного суверенитета, основ республиканской формы правления, основ государственно-территориального устройства; основ демократического политико-правового режима; основ местного самоуправления, а, например, в структуре четвертой подотрасли в качестве основных институтов выступают: 1) избирательное право; 2) форма правления; 3) конституционные основы организации судебной власти и органов прокуратуры; 4) конституционное правосудие; 5) конституционный статус органов государственной власти субъектов Российской Федерации; 6) конституционный статус органов местного самоуправления. В свою очередь, институт формы правления состоит из таких субститутов, как: а) президентская власть; б) законодательная власть и парламентское право; в) правовой статус депутатов Государственной Думы и сенаторов Совета Федерации; г) конституционные основы организации исполнительной власти; д) Конституционный Суд РФ в системе разделения властей.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите основные структурные элементы системы отрасли конституционного права.
2. Назовите основные подотрасли конституционного права Российской Федерации и дайте им характеристику.
3. Определите предмет конституционно-правового регулирования для каждой из подотраслей конституционного права.

4. В чем отличие институтов конституционного права от подотраслей конституционного права? Приведите примеры институтов и субинститутов конституционного права.

5. Назовите основной критерий выделения внутри отрасли ее подотраслей и институтов и дайте определение системы отрасли конституционного права.

§ 4. Методы конституционно-правового регулирования

Методы правового регулирования представляют собой способы, приемы и средства воздействия правовых норм на общественные отношения, выступающие предметом данной отрасли, оказывающие влияние на поведение их субъектов, правовое содержание их действий, реализацию ими прав и исполнение обязанностей. Соответственно, **методы конституционно-правового регулирования есть совокупность способов, приемов и средств воздействия норм конституционного права на политические общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.**

Существуют два основных, первичных и самых простых приема регулирования общественных отношений, которые используются, как правило, в самых разных модификациях, определяющих направленность регулирующего воздействия каждой отдельно взятой отрасли права: а) *метод централизованного, императивного регулирования* (императивный метод, или метод субординации); б) *метод децентрализации, диспозитивного регулирования* (диспозитивный метод, или метод координации). Сущность и содержание этих методов определяются правовым положением участников правоотношений: их неравное или равное положение по отношению друг к другу в данном конкретном правоотношении: метод власти и подчинения одного субъекта другому или метод равенства сторон. Императивный метод предполагает для подчиненных субъектов какие-либо правовые ограничения, обязывание или запрет. Исходя из этого, выделяют такие способы воздействия норм на поведение субъектов общественных отношений, как *предписание, запрет и правомочие (дозволение)*¹.

¹ См., напр.: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 38–43.

Предписание – императивное возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Использование данного метода характерно для определения задач и полномочий органов государственной власти, закрепления обязанностей человека и гражданина. Исполнение предписания означает, что одна сторона должна проявлять активные действия по выполнению возложенных на нее обязанностей, другая вправе требовать их выполнения, а в необходимых, предусмотренных нормами права случаях использовать меры принуждения для совершения этих действий и привлекать к ответственности. Сам факт уклонения от обязанности нередко является основанием для привлечения к ответственности.

Запрет – по сути, то же императивное предписание, но иного характера, а именно возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Данный метод относится к пресечению действий, нарушающих основы конституционного строя, государственную целостность и безопасность государства, права и свободы человека и гражданина и иные государственно-правовые ценности Российской Федерации. Например, согласно ч. 3 ст. 3 Конституции РФ «никто не может присваивать власть в Российской Федерации». В соответствии со ст. 21 Конституции РФ «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию».

Правомочие (дозволение) – предоставление права (юридическое разрешение) совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по собственному усмотрению. Через дозволение раскрывается диалектический метод правового воздействия. Этот метод применяется для регулирования прав и свобод человека и гражданина, наделения других субъектов правоотношений определенными правами и полномочиями, а также для предоставления им правовой возможности поступать по выбору в рамках задаваемой модели поведения (например, право Президента РФ председательствовать на заседаниях Правительства РФ или принять его отставку либо не делать этого, распускать или не распускать Государственную Думу при трехкратном отклонении ею кандидатуры Председателя Правительства РФ – ст. 111 и 117 Конституции РФ). Дозволение далеко не всегда означает

полную свободу поведения субъекта права. Часто одновременно с дозволением устанавливаются условия совершения определенных действий или бездействия. Здесь встречаются как общие условия-принципы, так и конкретные требования. Например, согласно ст. 17 Конституции РФ осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Это общее условие-ограничение реализации прав и свобод. Примером установления конкретного условия являются положения ч. 1 ст. 39 Конституции РФ, которые определяют, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. То есть лицо лишь при наличии указанных в законодательстве условий получает право на определенные в этой норме виды социальных льгот и право воспользоваться данным правом.

Указанные методы используются практически в любой отрасли российского права, но в различных пропорциях, сочетаниях и соотношениях. В силу этого обстоятельства некоторые авторы делают вывод, что разграничение отраслей права по методу правового регулирования должно осуществляться по удельному весу перечисленных методов в процессе регулирования общественных отношений, составляющих предмет отрасли. Вполне справедливо принято считать, что в конституционном праве существенно преобладает метод императивного регулирования (метод субординации), предусматривающий регулирование общественных отношений сверху вниз на властно-императивных началах.

Как полагает С. А. Авакьян, выявление какого-то генерального метода, являющегося определяющей характеристикой той или иной отрасли права, не совсем верно. Более оправданно видеть общие методы правового регулирования, характерные для права в целом, и особенности их проявления в соответствующей отрасли права. Он считает, что особенность метода отраслевого регулирования можно определить лишь во взаимосвязи с предметом отрасли. Чтобы регулировать общественные отношения, надо четко представлять предмет правового регулирования как совокупность общественных отношений, которые должны быть «облачены в правовые одежды» и существовать как правовые, а затем уже решать вопрос о том,

как надо регулировать, то есть о *методах регулирования* как о средствах и приемах юридического воздействия на них. Поскольку конституционно-правовые отношения всегда публично-политические, *их регулирование осуществляется от имени государства и посредством актов государственно-властного характера*. В этом плане конституционное право, как и публичное право в целом, принципиально отличается от частного (например, гражданского, семейного) права, которое допускает метод договорного регулирования с выбором вариантов поведения, не отраженных в нормах права. Поэтому выбор вариантов поведения, допустимый в конституционном праве, всегда предусмотрен правовыми нормами. Конституционное право допускает договорный метод регулирования общественных отношений в ограниченных пределах. Но самое главное – договоры между его субъектами всегда заключаются в рамках, указанных конституцией или законом. Они не заменяют регулирование, осуществляемое этими актами, а являются дополнением к нему¹. Таким образом, С. А. Авакьян не отрицает превалирование императивного метода в регулировании политических отношений, выступающих предметом конституционного права. Но специфику конституционно-правового регулирования он видит не только в этом, выделяя еще целый ряд его особенностей².

Первой особенностью конституционно-правового регулирования является сочетание методов общего нормирования (метод общих установлений) с детальным регулированием политических отношений. Так как одной из основных задач конституционного права является установление общих (политических) основ всего правового регулирования, то естественно, что для первой подотрасли конституционного права «основы конституционного строя» основным методом может быть лишь *применение метода закрепления общих установлений*, то есть принятие норм принципиального, основополагающего характера. Однако во всех других подотраслях действие метода сочетания общего нормирования с детальным регулированием просматривается достаточно четко. Все эти подотрасли строятся на основе общих принципов, закрепленных в Конституции РФ

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс. В 2 т. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. Т. 1. С. 57–58.

² Там же. С. 59–64.

и (или) в рамочных федеральных законах, что в дальнейшем вызывает необходимость использования метода детального регулирования политических отношений, выступающих для них предметом правового воздействия: в одних случаях нормами самой конституционно-правовой отрасли, а в других – нормами некоторых иных отраслей права – административного, муниципального, уголовного и т. д., почему и принято говорить об экономической, уголовной, экологической, образовательной, финансовой и других направлениях политики государства.

Второй особенностью конституционно-правового регулирования является широкое использование метода установления правовых и политико-правовых статусов. Он используется в тесном сочетании с методом общих установлений, по сути, являясь его разновидностью. Нормы конституционного права закрепляют в полном объеме правовое положение самого российского государства, федеральных округов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, политический статус многонационального российского народа, населения субъектов Федерации и муниципальных образований, правовое положение высших органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти ее субъектов, органов местного самоуправления, политических партий и других общественных объединений, а также в общем виде (не детально) всех других субъектов права: российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, органов исполнительной власти и прокуратуры, предприятий, учреждений и организаций и т. д. Кроме того, они определяют статус различных социальных, государственных и правовых институтов. Статусный (статутный) характер имеют положения Конституции РФ, законов и других правовых документов (например, регламентов палат парламента) о видах и формах самих нормативных актов, порядке их опубликования и вступления в силу, о суверенитете, референдуме, о земле, территории Российской Федерации и ее субъектов, выборах, отзыве депутатов и т. д.

Третьей особенностью конституционно-правового регулирования является использование метода единства материального и процессуального начал. Данный метод имеет различные вариации применения в зависимости от видов политических отношений, нуждающихся в урегулировании, когда, исходя из их специфики, матери-

альных и процессуальных норм будет, соответственно, больше или меньше. Так, в институтах основ конституционного строя гораздо больше материальных и очень мало процессуальных норм, поэтому здесь этот метод не работает. Но он имеет активное применение в целом ряде конституционно-правовых институтов и субинститутах: форме правления, где главным содержанием выступает характер отношений между высшими органами государственной власти; избирательном праве, парламентском праве, институте конституционного правосудия и др.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение методов правового регулирования и определите особенности конституционно-правовых методов воздействия на общественные отношения.
2. Охарактеризуйте все методы правового регулирования и определите, какие из них доминируют в конституционном праве.
3. Ответьте, что означает метод общих установлений и какую роль он играет в конституционно-правовом регулировании.
4. В чем заключается специфика метода установления правовых статусов?
5. Охарактеризуйте все методы конституционно-правового регулирования, используя примеры из Конституции РФ.

§ 5. Конституционное право как наука и учебная дисциплина

Наука конституционного права России – самостоятельная отрасль юридической науки. Она *представляет собой упорядоченную систему знаний, относительно объективно отражающих посредством вырабатываемых ею понятий и категорий, идей, концепций и теорий, содержание, смысл и особенности конституционно-правовых норм и регулируемых ими общественных отношений*. На основе изучения и исследования широкого комплекса политических отношений наука конституционного права призвана давать теоретические обоснования необходимых пределов их регулирования и закрепления нормами соответствующей отрасли. Исходя из этой задачи, наука конституционного

права изучает также вопросы организации государственной жизни, практику функционирования государственного механизма и негосударственных институтов политической системы общества как минимум в той части, в которой это относится к предмету правового регулирования конституционного права как отрасли. Особенностью науки конституционного права, по сравнению с другими правовыми науками, является то, что она выступает не только отраслью правоведения, но и государствоведения.

Как и во всей юриспруденции, в науке конституционного права происходят процессы дифференциации знаний, в результате чего вся их совокупность обособляется в отдельные блоки: конституционно-правовые разделы (подотрасли) и институты (главы, подразделы). В своей целостности, взаимодействии и логической последовательности они образуют единую систему науки конституционного права, структура которой включает в себя следующие основные подотрасли:

- 1) общетеоретические вопросы науки и отрасли конституционного права;
- 2) учение о конституции как основном законе государства и общества;
- 3) основы конституционного строя (конституционные основы устройства общества и государства);
- 4) конституционный статус личности (человека и гражданина);
- 5) территориальную организацию государства и государственной (публичной) власти;
- 6) конституционные основы организации и деятельности системы государственного аппарата (аппарата публичной власти) и его отдельных органов.

Таким образом, система науки конституционного права в целом совпадает со структурой отрасли, хотя в литературе имеются и другие подходы к структуре конституционно-правовой науки¹. Однако именно указанный выше вариант системы науки конституционного права, как правило, лежит в основе учебных программ и учебной литературы.

¹ См., напр.: Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М.: Юрист, 2001.

Первый раздел науки конституционного права «*Общетеоретические вопросы науки и отрасли конституционного права*» изучает элементы отрасли конституционного права, исследуя то общее, что присуще отрасли конституционного права в целом: характер и особенности ее предмета и метода; специфику теории; отличительные черты и признаки конституционно-правовых норм и регулируемых ими политических отношений; источники отрасли конституционного права; характерные свойства конституционно-правовой ответственности. В рамках данного раздела изучаются также предмет, задачи, методология, источники науки конституционного права, ее взаимосвязь с другими науками, тенденции развития отрасли, ее значение в подготовке юристов.

Второй раздел «*Учение о Конституции*» анализирует основной закон государства как носителя конституционно-правовых идей и основную форму выражения (источник) норм отрасли конституционного права. В этом разделе изучаются сущность и особенности, политические, идеологические и юридические свойства конституции, ее виды и формы. На этой основе исследуются: этапы конституционного развития страны, форма, основные черты и особенности содержания действующей Конституции РФ; взаимосвязь Конституции РФ с конституциями и уставами субъектов Российской Федерации; формы и механизм реализации конституционных норм, охрана и защита Конституции РФ.

Третий раздел «*Основы конституционного строя*» призван сформулировать понятие конституционного строя и его основ, дать его соотношение с государственным и общественным строем, выяснить, какие политико-правовые ценности в своей совокупности могут составлять эти основы, рассмотреть основополагающие характеристики российского государства, формы и принципы его организации. Тематика этого раздела предусматривает исследование основ политической, экономической и политической систем российского общества в целях выяснения особенностей их конституционного регулирования и установления его пределов в различных отраслях и сферах общественной жизни (хозяйственной, духовной, культурной, конфессиональной и др.), а также определения статуса организационных структур и институтов, функционирующих в этих отраслях и сферах.

Четвертый раздел «Конституционный статус личности» посвящен исследованию правовых основ взаимоотношений государства и личности, теории и практическому регулированию отношений гражданства, учению о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина, их гарантиях, характеристике отдельных видов конституционных прав и свобод и выяснению их юридической природы. Этот раздел изучает целый комплекс проблем правового положения личности в государстве и обществе. Его частью выступают вопросы соотношения народовластия, государственного суверенитета, экономической, культурной, экологической и другой политики государства и субъективных прав человека и гражданина.

Пятый раздел «Территориальная организация государства и государственной (публичной) власти» исследует вопросы, связанные с территориальной организацией российского государства и его публичной власти, распределением этой власти по вертикали, в соответствии с чем определяется форма политико-территориального устройства. Проблемными для исследования в этом разделе являются общетеоретические вопросы государственного устройства, федерализма, унитаризма и автономии, специфические черты территориального устройства России, виды и особенности статуса ее субъектов, внутреннего суверенитета Российской Федерации, оптимизации управленческих связей между центральной, региональной и местной властью, административно-территориального деления субъектов Федерации, правового положения муниципальных образований, статуса региональных органов власти и органов местного самоуправления.

Шестой раздел – «Конституционные основы организации и деятельности системы органов публичной власти (государственного аппарата, аппарата публичной власти) и его отдельных органов». В этом разделе объединяются исследования по многочисленным вопросам организации и осуществления государственной власти. Объектами таких исследований являются система и виды государственных органов, конституционно-правовые статусы конкретных государственных органов, принципы построения этой системы, статус и формы деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, конституционные основы организации местного самоуправления и его органов. Особенность этого раздела выражается в наличии таких научных подотраслей, как избирательное право,

конституционный статус Президента РФ, парламентское право, правовой статус депутата, конституционное правосудие, форма правления российского государства и др.

Учебная дисциплина конституционного (государственного) права Российской Федерации *представляет собой совокупность (систему) базовых, основополагающих знаний из области науки, ее определенную часть, которая посредством различных методических приемов адаптируется для нужд высшего юридического образования и доводится до обучаемых.*

Учебная дисциплина – это основная, но упрощенная часть науки. В нее включаются лишь те знания, которые уже получили полное признание в научном мире, прошли определенную апробацию на практике и нашли в ней известное подтверждение. Поэтому рамки учебной дисциплины более узки и ограничены, чем объем науки. В учебную дисциплину по мере возможности не включаются проблемные положения, гипотезы, недостаточно аргументированные концепции, не подтвержденные практикой факты, не проявившиеся явно тенденции. Ее содержание составляют важные, существенные и необходимые знания и достоверные данные. Таким образом, если наука конституционного права включает в себя всю совокупность знаний о конституционно-правовых нормах и политических отношениях, регулируемых ими, то учебная дисциплина охватывает лишь ту ее часть, которая необходима для подготовки учащихся юридических вузов и факультетов. Как учебная дисциплина конституционное право опирается на науку конституционного права. Ее цель – доведение до обучаемых уже добытых наукой конституционного права знаний в тех объемах и пределах, которые необходимы для подготовки высокопрофессиональных юристов и других специалистов в области государственного публичного управления. Конституционное право РФ как учебная дисциплина является ведущей в системе отраслевых юридических дисциплин. Именно с нее начинается их изучение. Учебные планы по юриспруденции, а также по другим специальностям, включающим юридические дисциплины, не могут игнорировать данное положение, так как в противном случае будет нарушена сама логика изучения правовых явлений.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Чем наука конституционного права отличается от отрасли конституционного права?
2. Что является предметом науки конституционного права?
3. Дайте определение науки конституционного права и охарактеризуйте ее структуру.
4. Объясните, чем учебная дисциплина конституционного права отличается от его науки.

Список рекомендуемой литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.01.2023).
2. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.01.2023).
3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2021). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.01.2023).
4. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации : указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 (ред. от 06.07.2020). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.01.2023).

Учебная и научная литература

Основная

1. Авакьян, С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян. – Москва : Юстицинформ, 2015. – 656 с.
2. Авакьян, С. А. Конституционное право России : учебный курс. В 2 т. / С. А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. – Т. 1. – 864 с.

3. Виноградов, В. А. Конституционное право России : учебник / В. А. Виноградов, В. Д. Мазаев, С. В. Масленникова. – Москва : Эксмо, 2022. – 752 с.

4. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный), с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский ; под ред. Т. Я. Хабриевой. – Москва : ИНФРА-М, 2022. – 368 с.

5. Неверов, А. Я. Конституционное право : учеб. пособие для вузов / А. Я. Неверов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2023. – 367 с.

6. Эбзеев, Б. С. Конституционное право России : учебник / Б. С. Эбзеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2022. – 834 с.

Дополнительная

1. Авакьян, С. А. Основные тенденции современного развития конституционного права / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 4. – С. 3–7.

2. Богданова, Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. – Москва : Юристъ, 2001. – 256 с.

3. Бондарь, Н. С. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины / Н. С. Бондарь // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 4–13.

4. Грачев, Н. И. Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы / Н. И. Грачев // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2020. – № 4 (55). – С. 8–18.

5. Евстифеев, Д. М. Метод конституционно-правового регулирования общественных отношений / Д. М. Евстифеев // Российский юридический журнал. – 2014. – № 1 (94). – С. 15–25.

6. Институты конституционного права / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Л. В. Андриченко, д-р юрид. наук, проф. А. Е. Постников. – Москва : Юриспруденция, 2013. – 496 с.

7. Казанник, А. И. Методы конституционно-правового регулирования / А. И. Казанник // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2012. – № 3 (32). – С. 42–50.

8. Кокотов, А. Н. Конституционное право в российском праве: понятие, значение и структура / А. Н. Кокотов // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 15–22.

9. Комаров, С. А. Предмет конституционного права: взгляд теоретиков / С. А. Комаров, А. В. Попова // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 10 (95). – С. 103–111.

10. Комаров, С. А. Конституционное право как отрасль права / С. А. Комаров, А. В. Попова // Отрасли законодательства и отрасли права Российской Федерации: общетеоретический, межотраслевой, отраслевой и историко-правовой аспекты : монография / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. – Москва : Юрлитинформ, 2017. – С. 226–234.

11. Комкова, Г. Н. Содержание системы конституционного права России: современное прочтение / Г. Н. Комкова // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 10 (95). – С. 76–83.

12. Кононов, К. А. Конституционно-правовой институт: поиски сущности категории / К. А. Кононов // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 2–8.

13. Кутафин, О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – Москва : Юристъ, 2001. – 444 с.

14. Прудентов, Р. В. Метод правового регулирования: вопросы теории и конституционного права / Р. В. Прудентов. – Москва : Статут, 2019. – 192 с.

15. Садовникова, Г. Д. Системообразующие институты конституционного права / Г. Д. Садовникова // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 10 (95). – С. 84–91.

16. Югов, А. А. О методах отрасли российского конституционного (кратологического) права / А. А. Югов // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 4. – С. 8–13.

Глава II. Конституционно-правовые нормы: понятие, особенности и виды

§ 1. Понятие и специфические черты норм конституционного права

Нормы конституционного права (конституционно-правовые нормы) – это правила поведения общего характера, установленные или санкционированные (признанные) государством, обеспеченные мерами государственного принуждения и регулирующие наиболее важные политические отношения.

Будучи разновидностью юридических норм, нормы конституционного права обладают всеми общими признаками правовых норм: являются, как правило, продуктом правотворческой деятельности государства; выступают как государственно-властные предписания; обладают формальной определенностью и выражаются почти всегда в письменной форме; имеют обязательный характер, то есть обязательны для исполнения всеми гражданами, их организациями и объединениями, физическими, юридическими лицами и органами государства; имеют общий, неперсонифицированный характер, поскольку адресованы не конкретным субъектам, а всем субъектам права либо отдельным их категориям; обеспечиваются в процессе их реализации силой государственного принуждения; представляет собой нормативную модель общественного отношения постоянно воспроизводимого или часто встречающегося в общественной жизни и имеющего важное социальное значение.

Вместе с тем *нормы конституционного права* обладают своеобразными специфическими чертами, имеют целый ряд особенностей, отличающих их от норм всех других отраслей права, связанных с предметом конституционно-правового регулирования, кругом субъектов, на которые они распространяют свое действие, и способами воздействия на этих субъектов – участников официальных политических отношений.

Во-первых, нормы конституционного права имеют особый объект регулирования – наиболее важные для существования государства и общества, их воспроизводства и развития общественные отношения

политического характера, прежде всего отношения, связанные с самим устройством государства и его публичной власти, организацией наиболее важных отраслей и сфер общественной жизни, из чего вытекает особая значимость этих норм.

Во-вторых, особенностью норм конституционного права выступают *нормативные источники (формы), в которых они закрепляются и выражаются*. Основополагающие, наиболее значимые из них содержатся в особом (основном) законе, обладающем наивысшей юридической силой во всей правовой системе, в Конституции РФ. Среди особых источников, нехарактерных для норм других отраслей права, следует выделить федеральные конституционные законы, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, решения Конституционного Суда РФ, акты референдумов, регламенты законодательных (представительных) органов и их палат. В связи с этим можно говорить об особом порядке (процедуре) принятия, изменения и отмены этих норм по сравнению с другими правовыми нормами.

В-третьих, особенностью конституционно-правовых норм является *огромная широта охвата ими различных областей и сфер общественной жизни* и выделение в них главного, существенного, принципиального и значимого в целях определения основ государственной политики в указанных областях и сферах, которые четко ориентируют в определенном направлении деятельность различных органов публичной власти и придают этой деятельности согласованность и функциональное единство.

В-четвертых, среди норм конституционного права *большое место по объему*, по сравнению с нормами других отраслей права, *занимают нормы, которые носят наиболее общий характер*. Это так называемые *первичные, или исходные, нормы*, которые определяют основы правового регулирования общественных отношений, его цели, задачи, принципы, пределы, направления, закрепляют правовые категории, понятия и статусы. Они обладают исключительно общерегулятивным действием, не устанавливая точных, четко определенных прав и обязанностей, и *не порождают конкретных правоотношений*.

К числу такого рода норм относятся: а) *учредительные нормы-принципы*, закрепляющие основы государственного и общественного строя страны, ее экономической и политической систем, взаимоотношений государства и личности, основные направления внутренней

и внешней политики государства и т. д.; б) *дефинитивные нормы* (нормы-дефиниции), содержащие определения конституционно-правовых явлений, понятий и категорий; в) *нормы-декларации*, представляющие собой юридические конструкции, содержащие объявления, провозглашающие в торжественной форме и устанавливающие определенные принципы правовых отношений, права и свободы человека и гражданина, например свободу слова, собраний и объединений, возможность каждого человека получить образование, иметь собственность, социальное обеспечение, жилье и т. д.; г) *нормы-цели (программные нормы)*, определяющие задачи, на достижение которых должно быть направлено развитие общества, или деятельность государственного аппарата в целом, его отдельных звеньев и органов, например создание социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ), обеспечение защиты государственного суверенитета и территориальной целостности России (ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ), нормы, закрепляющие определенные функциональные задачи за какими-то конкретными органами (ст. 80, ч. 1 ст. 125 Конституции РФ).

Эти нормы регулируют социальную жизнь путем закрепления общих политико-правовых идей, мало подверженных изменениям, составляющих каркас юридической мысли и нормативного регулирования, направляющих ход общественной жизни, корректирующих этот ход и играющих решающую роль в интерпретации конкретных, особенно новых, нормативных положений. Кроме того, их регулирующее воздействие осуществляется путем фиксирования правовых статусов различных социальных общностей (народа, наций, населения субъектов Федерации и муниципальных образований), политических институтов (государства, субъектов Федерации, муниципальных образований, федеральных округов, политических партий), физических и юридических лиц и установления различных правовых режимов для различных категорий лиц (граждан России, иностранных граждан, беженцев), объектов собственности (государственной, муниципальной, частной), условий жизнедеятельности общества (режимы чрезвычайного или военного положения) и др.

В-пятых, одной из особенностей наиболее общих, исходных и других общерегулятивных норм конституционного права является

их декларативность, торжественный характер их изложения и закрепления, который выглядит как провозглашение определенных социально-нравственных ценностей, принципов, дефиниций, программных установок, не имеющих, на первый взгляд, прямого регулятивного значения. Но на самом деле такая форма закрепления свидетельствует о наиболее широких и глубоких свойствах их нормативности, так как именно они оказывают наиболее общее регулирующее воздействие на всю систему отношений в обществе, ставят деятельность государства в известные правовые рамки, одновременно задавая социально-экономические и политические ориентиры и направляя вектор его развития. Отсюда вытекает особый механизм их реализации.

В-шестых, особый механизм реализации исходных и общерегулятивных норм конституционного права. В целом ряде случаев эти нормы могут выступать как конкретные регуляторы, посредством которых разрешаются практические юридические дела, например в случае обнаружения пробелов в праве. Но так как исходные нормы участвуют в подавляющем большинстве случаев в правовом регулировании не напрямую, а опосредованно, не порождая конкретных правовых отношений, то для своей реализации в жизни они нуждаются в конкретизации и детализации своих чрезмерно общих положений в нормах-правилах, которые осуществляют непосредственное, прямое регулирование общественных отношений и составляют по своему объему большую часть юридических норм. Так, положения ст. 1 и 3 Конституции РФ, устанавливающие демократический характер российского государства и право народа и граждан России на участие в осуществлении публичной власти, конкретизируются нормами избирательного законодательства, содержащимися в разнообразных федеральных и региональных законах о выборах, регулирующих их организацию и проведение, Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» и соответствующих законах ее субъектов, нормами целого ряда иных федеральных и региональных законов. Положения ст. 8 Конституции РФ, закрепляющие основополагающие принципы экономической жизнедеятельности российского общества, конкретизируются в нормах Гражданского кодекса РФ и других законов, регулирующих хозяйственную деятельность различных коммерческих и некоммерческих организаций.

В-седьмых, это специфика структуры норм конституционного права. Все указанные выше особенности конституционно-правовых норм предполагают их особое строение. Для них не характерна традиционная трехчленная структура, наличие трех элементов, обычно выделяемых в составе правовой нормы, – **гипотезы, диспозиции и санкции**. В их структуре, как правило, не содержится санкция и не всегда можно с достаточной четкостью и ясностью увидеть гипотезу. Внешне они нередко состоят из одной диспозиции, отражающей содержание самого политического правила или принципа. Такое положение связано со способом и формами изложения конституционно-правовых норм. Закрепление этих норм в конституциях, декларациях, конституционных законах, а также изложение способом торжественного провозглашения каких-либо основополагающих идей, на которых строится, существует и развивается государство, основополагающих социально-нравственных ценностей, субъективных прав или указание целей общественного развития, закрепление функций и полномочий какого-либо органа или иного субъекта государственно-властной деятельности – требует либо предполагает использование в указанных случаях формально (по внешней видимости) одночленной или двучленной структуры юридических норм.

Однако это не означает полное отсутствие других структурных элементов у конституционно-правовых норм. Логическая структура норм конституционного права остается практически всегда трехчленной. Для понимания этого нужно всегда помнить, что норма права и статья нормативного акта не тождественны, они нередко не совпадают, соотносясь друг с другом различным образом. Поэтому в случае отсутствия гипотезы в норме она легко предполагается, может быть домыслена толкователем или правоприменителем либо находится в других статьях соответствующего нормативного акта. Например, ч. 1 ст. 3 Конституции РФ устанавливает, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», на основании того обстоятельства, закрепленного в ч. 1 ст. 1 Основного Закона, что в соответствии с ней Россия признана демократическим государством с республиканской формой правления. В свою очередь, ч. 1 ст. 3, будучи самостоятельным положением общерегулятивного характера, выступает гипотезой для общего правила, изложенного в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, в соответствии с которым «народ осуществляет

свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Что касается санкций как элемента конституционно-правовой нормы, то их отсутствие во многих нормах конституционного права совсем не означает их незащищенности мерами государственного принуждения в случае их нарушения или неисполнения. Однако здесь существует определенная специфика закрепления форм и методов защиты таких норм. Во-первых, очень часто нарушение норм конституционного права влечет за собой и нарушение норм других отраслей права, которые детализируют и конкретизируют чрезмерно общие положения конституционно-правовых норм. В таких случаях получается, что санкции конституционно-правовых норм закрепляются и содержатся в нормах других отраслей права. Это относится, например, к ст. 20, 21 Конституции РФ, санкции которых содержатся в нормах уголовного права. Во-вторых, достаточно большое количество санкций содержится и в самих нормах конституционного права, устанавливающих конституционно-правовую ответственность для субъектов конституционно-правовых отношений. Такие санкции получили название конституционных или конституционно-правовых. Под ними понимаются установленные конституционным законодательством «меры государственного принуждения (правовые лишения, обременения, правовой урон), применяемые в случае конституционного правонарушения (деликта) и содержащие его итоговую правовую оценку»¹. Такие санкции достаточно разнообразны: например, досрочное прекращение полномочий или деятельности органов государственной власти или должностных лиц; упразднение государственного органа как форма прямой или скрытой отрицательной оценки его деятельности (к примеру, Президент РФ может упразднить любой орган федеральной исполнительной власти, кроме Правительства РФ, которое он может в любое время отправить в отставку в соответствии с п. «в» ст. 83 и ч. 2 ст. 117 Конституции РФ); выражение недоверия Правительству РФ со стороны нижней палаты парламента или отказ в доверии в соответствии с чч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ и др.

¹ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 359.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие норм конституционного права и выделите их основные особенности.

2. Объясните, в чем заключается отличие норм конституционного права от норм других отраслей права: гражданского, уголовного, административного и др.

3. В чем заключается особенность нормативных источников и других форм выражения и закрепления норм конституционного права?

4. В чем заключается специфика общих норм конституционного права?

5. В чем проявляется специфика структуры норм конституционного права? Приведите примеры, когда диспозиция находится в нормах конституционного права, а санкция – в нормах других отраслей права.

§ 2. Классификация и виды норм конституционного права

Классификация правовых норм – это их систематизация путем разделения на видовые группы (типы) по определенным классификационным основаниям (признакам). Любая типология, классификация всегда в некоторой степени условна и зависит от целей исследования. В принципе деление норм конституционного права возможно проводить по разным основаниям. Однако требования научности предполагают выбор таких критериев, которые отражали бы существенные свойства конституционно-правовых норм. Этим требованиям отвечают следующие основания классификации: а) роль и место каждого вида норм в системе конституционного права; б) объект (предмет) правового регулирования; в) содержание выполняемых ими функций в механизме правового регулирования; г) степень определенности и характер выраженных в юридических нормах предписаний; д) объем регулируемых правовыми нормами отношений; е) иерархичность (соподчиненность) юридических норм; ж) круг субъектов, на которых распространяется действие норм права; з) пределы действия юридических норм во времени и пространстве. Научно

обоснованная классификация конституционно-правовых норм позволяет полнее выявить их специфические свойства и особенности.

1. *По роли и месту в системе конституционного права* его нормы подразделяются на *исходные* (первичные, отправные) *нормы* и *нормы-правила* (конкретные предписания).

Исходные нормы определяют основы правового регулирования общественных отношений, его цели, задачи, принципы, пределы, направления, закрепляют правовые категории и понятия. Исходные нормы отличаются высоким уровнем нормативности, особой структурой (в них часто отсутствуют гипотезы и санкции), формой выражения (декларативность, целевой характер). Эти нормы не порождают конкретных правоотношений. Они регулируют социальную жизнь путем закрепления общих политико-правовых идей, политико-правовых дефиниций, фиксирования правовых статусов различных субъектов конституционно-правовых отношений (типичный пример – положения гл. 1 Конституции РФ).

Нормы-правила – это нормы непосредственного регулирования поведения субъектов конституционно-правовых отношений. Они устанавливают взаимные права и обязанности их участников, определяют условия реализации этих прав и обязанностей. В нормах-правилах получают логическое развитие и детализацию исходные правовые нормы. Примерами этого вида норм выступают нормы, регулирующие порядок формирования тех или иных органов публичной власти и их отношения между собой. В частности, к ним относятся нормы, закрепленные ст. 104–108 Конституции РФ, регулирующие порядок принятия федеральных и федеральных конституционных законов и конкретные полномочия палат Федерального Собрания РФ, Президента РФ, Правительства РФ и других органов государственной власти в законодательном процессе.

2. К этой классификации тесно примыкает деление норм конституционного права *по степени определенности правил поведения*, закрепляемых в них, на *общерегулятивные (дефинитивные)* и *конкретно-регулятивные*.

Общерегулятивные нормы устанавливают правила, которые не получают достаточно четкого и ясного выражения, поскольку определяют правовые принципы, цели, раскрывают содержание политических понятий и категорий, имеющих юридическое значение,

и т. п. Правило поведения в таких нормах выражается в самых общих чертах. К общерегулятивным нормам относятся практически все исходные нормы, а также часть наиболее общих компетенционных норм, закрепляющих общий статус государственных институтов и субъектов публичной власти. Это, например, ч. 1 ст. 1 Конституции РФ, дающая общую характеристику российского государства, или ч. 1 ст. 5, определяющая его территориальную структуру: «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации». К такого рода нормам принадлежат: ч. 1 ст. 80 Конституции РФ – «Президент Российской Федерации является главой государства»; ст. 94 – «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации» и др.

Конкретно-регулятивные нормы характеризуются тем, что в них достаточно четко и ясно формулируется правило поведения в виде конкретного правомочия, запрета или обязанности, например: «Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц» (ч. 1 ст. 78 Конституции РФ); «Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе» (ст. 88); «Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации» (ч. 5 ст. 109).

3. Достаточно распространенной является классификация норм конституционного права *по предмету (объекту) правового регулирования*, которая основывается на их делении на подотрасли и институты. По указанному критерию нормы конституционного права делятся: на нормы, принадлежащие к основам конституционного строя; нормы, объект регулирующего воздействия которых составляют основы правового положения личности; нормы, закрепляющие

государственно-территориальное устройство российского государства; нормы, определяющие порядок формирования и правовое положение органов публичной власти.

4. По функциональной роли и направленности своего воздействия на общественные отношения нормы конституционного права делятся на регулятивные и охранительные. Регулятивные нормы (правоустановительные, правонаделительные) – это нормы, которые закрепляют права и (или) обязанности субъектов правоотношений, устанавливают условия их возникновения и действия. Охранительные нормы служат целям обеспечения регулятивных, их охраны и защиты в случае возможного нарушения. Они направлены на закрепление и применение мер юридической ответственности и иных мер государственного принуждения для защиты субъективных прав и исполнения юридических обязанностей, закрепленных в регулятивных нормах (ч. 4 ст. 3, ст. 25, ч. 1 ст. 35, ст. 52, 53 Конституции РФ).

5. По назначению в механизме правового регулирования конституционно-правовые нормы делятся на материальные и процессуальные. Материальные нормы – это нормы, закрепляющие (определяющие) права и обязанности субъектов права и устанавливающие, что именно они должны или могут сделать для их осуществления. Они преобладают в системе конституционного права. Процессуальные нормы – это правила поведения организационно-процедурного характера, они регламентируют порядок, формы и методы реализации норм материального права. В них закрепляется технология (специально-юридический механизм) осуществления материальных норм: определяется состав участников процессуальных отношений, их права и обязанности, а также компетенция субъектов, принимающих решения по конкретным вопросам; устанавливаются стадии их решения (например, принятия различных нормативных актов, проведения выборов конкретного органа и др.). Если говорить непосредственно о Конституции РФ, то процессуальные нормы, представленные в ней, носят как бы «незавершенный характер». Они предусматривают лишь основные элементы процессуальной регламентации, дальнейшее развитие которой осуществляется уже текущим законодательством¹. Достаточно серьезным процессуальным потен-

¹ См.: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 51–52.

циалом обладают в Основном Законе России нормы, устанавливающие отдельные, наиболее значимые элементы процедуры формирования и деятельности палат Федерального Собрания, принятия ими федеральных и федеральных конституционных законов, порядка роспуска Государственной Думы, внесения поправок и изменений в Конституцию РФ (ч. 2 ст. 95, чч. 2, 3 ст. 99, 100, 101, 104–109, 134–137) и ряд других. В основном из норм процессуального характера состоят законы, регулирующие порядок организации и проведения выборов в различные органы государственной власти и местного самоуправления, организацию референдумов на федеральном, региональном местном уровне, регламенты палат Федерального Собрания РФ и других представительных органов, определяющих их внутреннюю структуру и порядок работы.

6. *По методу правового регулирования* (способу воздействия) на общественные отношения нормы конституционного права классифицируются на *императивные, диспозитивные, поощрительные, рекомендательные, альтернативные.*

Императивные нормы – категорические, строго обязательные веления, не допускающие отступлений и иной трактовки предписания для адресата. Императивная норма повелевает ему действовать строго в соответствии с ее предписанием. Императивными являются большинство норм конституционного права, в том числе: все исходные юридические нормы, компетенционные нормы, закрепляющие полномочия органов публичной власти, тех или иных должностных лиц, которые, на первый взгляд, закрепляют за ними значительный объем правомочий по отношению к нижестоящим органам, предприятиям, организациям, гражданам, но на самом деле ограничивают их действие рамками их функционального предназначения (например, ст. 80, 83–89 Конституции РФ); процессуальные нормы, содержащие указания о сроках, требованиях, условиях и др. совершения процессуальных действий, например: «Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов» (ч. 2 ст. 22), «Председатель Правительства Российской Федерации вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской

Федерации, который подлежит рассмотрению в течение семи дней. Если Государственная Дума отказывает в доверии Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации в течение семи дней вправе принять решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. В случае если Правительство Российской Федерации в течение трех месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии, а Государственная Дума в доверии Правительству Российской Федерации откажет, Президент Российской Федерации принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов» (ч. 4 ст. 117). В последнем примере императивный характер носят сроки и условия свершения определенных действий со стороны Президента РФ, Правительства РФ и Государственной Думы.

Диспозитивные нормы – это правила, дающие возможность осуществлять их адресатам субъективные права (приобретать, реализовывать или распоряжаться ими) по личному выбору и усмотрению в рамках возможностей, предоставляемых законодательством. Они предусматривают несколько вариантов поведения лиц, на которых распространяется данная норма. То есть при диспозитивном регулировании сторона или стороны правоотношений сами вольны выбирать варианты своего поведения, в рамках, предусмотренных нормой. Примером здесь являются чч. 1 и 3 ст. 13 Конституции РФ, в соответствии с которыми в Российской Федерации признаются идеологическое многообразие, политическое многообразие и многопартийность; большинство статей гл. 2 Конституции РФ, закрепляющие субъективные конституционные права человека и гражданина; нормы Конституции РФ (чч. 3 и 4 ст. 66), уставов автономных округов и края (области), в состав которых они входят, регулирующие отношения между ними.

Альтернативные нормы содержат в себе одновременно элементы диспозитивности и императивности, поскольку, с одной стороны, дают возможность субъекту правоотношения выбирать различные варианты поведения, а с другой – ставят такой выбор в зависимость от определенных условий, предусмотренных их гипотезой. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 117 Конституции РФ «Государственная

Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства Российской Федерации либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы».

Поощрительные (стимулирующие) нормы – это нормы-стимулы, предписывающие меры поощрения за одобряемый государством и обществом, полезный для них вариант поведения субъектов правоотношений, заключающийся в добросовестном выполнении своих юридических и общественных обязанностей либо в достижении результатов, превосходящих обычные требования. Примером здесь являются ч. 3 ст. 39 и ч. 2 ст. 41 Конституции РФ.

Рекомендательные нормы устанавливают варианты желательного, с точки зрения субъекта правотворчества, поведения (деятельности) их адресатов в определенной сфере общественных отношений. Это нормы, которые что-либо предлагают, но окончательно не обязывают. В Конституции РФ в силу высокой степени нормативности ее положений рекомендательных норм не содержится, зато их достаточно много в текущем законодательстве. Например, п. 6 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что «в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 000 человек (для территории с высокой плотностью сельского населения – более 3 000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 000 человек каждый (для территории с высокой плотностью сельского населения – менее 3 000 человек каждый). Словосочетание «как правило» указывает на его рекомендательный характер, поскольку

окончательное решение по установлению границ муниципальных образований устанавливается законами субъектов Российской Федерации в соответствии с местными условиями согласно ст. 10 данного закона.

7. По юридическому характеру содержащихся в них предписаний все конституционно-правовые нормы подразделяются на *управомочивающие, обязывающие и запрещающие*.

Управомочивающие (дозволяющие, правоустанавливающие) нормы предоставляют право на совершение предусмотренных в них положительных действий и содержат в своем тексте выражения «может», «имеет право», «вправе», «разрешается» и т. д., например: «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства» (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ); «Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации» (ч. 2 ст. 68); «Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц» (ч. 1 ст. 78).

Обязывающие нормы закрепляют обязанности совершения определенных, конкретных положительных действий. Для этих норм характерны выражения «обязан», «должен», «необходимо» и т. п. Их типичные примеры: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ); «Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы» (ст. 57); «Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе» (ст. 88); «Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия» (ст. 116). Обязанности могут быть установлены в виде закрепления за органом

публичной власти или должностным лицом его основополагающих функций, например: «Защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации» (ч. 2 ст. 75). Типичными в этом аспекте являются нормы чч. 2–4 ст. 80 Конституции РФ, закрепляющие основные конституционные функции Президента РФ как главы российского государства.

Запрещающие нормы закрепляют обязанность воздержания от совершения каких-либо действий, которые признаются тем самым правонарушением и влекут за собой меры юридической ответственности. Примеры запрещающих норм: «Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его» (ч. 3 ст. 6 Конституции РФ); «Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию» (ч. 2 ст. 34). Однако запреты могут устанавливаться и не в столь явной форме. Например, ст. 20 Конституции РФ, закрепляющая право каждого человека на жизнь, имеет своим юридическим смыслом наложить запрет для всех и каждого посягать на жизнь другого лица. То же самое относится к ст. 23 Конституции РФ и ряду других ее положений. Здесь сказывается особенность изложения конституционно-правовых норм, декларативность и торжественность закрепления конституционных принципов, субъективных конституционных прав и свобод и т. д.

8. *По юридической силе*, то есть в зависимости от правового положения субъекта правотворчества, принявшего или издавшего тот или иной нормативный правовой акт, нормы конституционного права подразделяются на общегосударственные (федеральные) и региональные законодательные нормы, обладающие в пределах своей территории и компетенции высшей юридической силой, а также федеральные, региональные и местные подзаконные нормы, закрепленные в подзаконных нормативных актах, издаваемых на основе и во исполнение законов.

Общегосударственные (федеральные) законодательные нормы подразделяются на нормы, содержащиеся в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах. Наивысшей юридической силой обладают нормы Конституции РФ как Основного Закона государства, следом за ними таковыми являются нормы, содержащиеся в международных договорах, санкционированных

Федеральным Собранием РФ, затем нормы федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Региональные законодательные нормы делятся на нормы, содержащиеся в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов), и нормы, содержащиеся в их законах, которым должны соответствовать нормативные акты исполнительных органов.

Федеральные, региональные и местные подзаконные нормы подразделяются на нормы, выраженные: в нормативных указах Президента РФ; постановлениях Правительства РФ; приказах и инструкциях федеральных министерств и других органов исполнительной власти Российской Федерации. Соответственно, разграничиваются региональные подзаконные нормы, издаваемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и местные (локальные) нормы, принимаемые органами местного самоуправления.

У некоторых авторов эта классификация имеет другой вид, связанный с субъектами, принявшими нормативный правовой акт: нормы, содержащиеся в Конституции РФ; нормы, установленные народом в актах референдумов; нормы, принятые законами и постановлениями органов законодательной власти; нормы, принятые указами и распоряжениями главы государства; нормы, изданные актами Правительства РФ и другими органами исполнительной власти; нормы, содержащиеся в актах органов местного самоуправления.

9. *По сфере (объему) действия* юридические нормы разграничиваются на нормы *общего действия* (значения), *ограниченного и специального действия* (значения), *локального значения* и *исключительного действия*.

Нормы общего действия не предусматривают специальных условий и каких-либо ограничений их действия. Таковыми являются подавляющее большинство норм общегосударственного значения (федеральных правовых норм): это нормы Конституции РФ, федеральных конституционных и обычных федеральных законов, нормы актов Президента РФ и органов исполнительной власти Российской Федерации.

Нормы ограниченного и специального действия – это общие предписания, пределы реализации которых связываются с опреде-

ленными пространственными, субъектно-объектными, временными и иными ситуационными факторами. К данному виду правовых норм относятся: все региональные нормы, принимаемые органами власти субъектов Российской Федерации; нормы Конституции РФ и содержащиеся в актах федеральных органов государственной власти, адресованные специальным субъектам, например Президенту РФ, Председателю Правительства РФ и федеральным министрам, депутатам Государственной Думы и сенаторам Совета Федерации, судьям и т. д.; нормы, рассчитанные лишь на чрезвычайную, экстремальную ситуацию, например содержащиеся в федеральных конституционных законах от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении»; нормы, действующие ограниченное время, содержащиеся во временных нормативных правовых актах, а также в разделе втором Конституции РФ – «Заключительные и переходные положения».

Локальные нормы содержатся в уставах муниципальных образований и нормативных актах представительных и исполнительных органов местного самоуправления, действуют в пределах территорий муниципальных образований, выражают специфику либо условия жизнедеятельности местного сообщества и направлены на решение вопросов местного значения.

Исключительные нормы принимаются как бы в дополнение к общим, специальным и локальным нормам, устанавливая какие-либо изъятия из правил, закрепленных в этих нормах. Например, ч. 2 ст. 32 Конституции РФ предоставляет всем гражданам России «право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме», а ч. 3 этой статьи устанавливает ограничения этого права для лиц, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Часть 4 ст. 32 Конституции РФ закрепляет принцип равного доступа всех граждан Российской Федерации к государственной службе, а ряд других ее статей (ч. 5 ст. 78, ч. 2 ст. 81) и федеральные законы о различных видах государственной службы содержат изъятия из этого правила для лиц, имеющих или имевших двойное гражданство или бывших ранее гражданами другого государства.

10. *По территории действия* (по действию в пространстве) конституционно-правовые нормы подразделяются: на нормы, которые действуют *на всей территории Российской Федерации*; нормы, которые распространяют свое действие *на территорию конкретного субъекта Российской Федерации*; нормы, *ограниченные территориями отдельных муниципальных образований*. Первые обычно принимаются федеральными органами государственной власти, вторые – органами власти субъектов Федерации, третьи – органами местного самоуправления. Однако нередко принимаются нормативные акты, положения которых обладают юридической силой на территории нескольких субъектов Федерации или ряда муниципальных образований. Обычно это происходит в случае образования новых субъектов Российской Федерации, изменения состава федеральных округов или границ муниципальных образований. Так, на момент учреждения указом Президента РФ в 2000 г. федеральных округов их было создано семь. Все дальнейшие новации в их составе и структуре также происходили на основании указов главы государства. Первым изменением их количества (увеличением до восьми) и состава стало выделение Северо-Кавказского федерального округа из Южного федерального округа в 2010 г. Вторым – образование Крымского федерального округа на присоединенных к России в 2014 г. территориях. Третьим – присоединение Крымского федерального округа к Южному федеральному округу в 2016 г., четвертым (и единственным изменением состава, но не количества) – перевод Республики Бурятия и Забайкальского края из Сибирского федерального округа в Дальневосточный в 2018 г. Естественно, что подавляющее большинство норм соответствующих указов распространяли свое действие на территории только тех округов, которых они касались непосредственно. То же самое относится к изменениям субъектного состава Российской Федерации. С 2003 по 2008 г. в результате объединения ее сложносоставных субъектов прекратили существование шесть автономных округов, юридически вошедших в состав краев и областей, в которых они находились фактически. В процессе их объединения было издано большое количество норм, касающихся населения объединяющихся регионов.

11. *По времени действия* выделяют *постоянные, временные и чрезвычайные* конституционно-правовые нормы. Подавляющее боль-

шинство норм конституционного права являются постоянными. Они принимаются на неопределенное время и действуют обычно до тех пор, пока не возникнут совершенно другие социальные условия и не будет принят новый нормативный правовой акт, регулирующий общественные отношения, выступающие его предметом, по-новому, либо в такой акт не будут внесены существенные изменения. Срок действия *временных норм* ограничивается вполне определенными временными рамками, установленными в самих актах, вводящими их в действие, либо определяется указанием на наступление некоторых условий, с которыми связывается прекращение их юридической силы. К первому виду относятся нормы конституционного права, содержащиеся в нормативных актах, которые принимаются как временные – на период, пока будет подготовлен и принят постоянно действующий нормативный акт, что обычно указывается в их тексте. Так, в России довольно долго действовали три акта о государственных символах: Положение о Государственном гербе Российской Федерации (от 30.11.1993); Положение о Государственном флаге Российской Федерации (от 11.12.1993) и Положение о Государственном гимне Российской Федерации (от 11.12.1993) – утвержденные Указом Президента РФ, где говорилось, что названные положения действуют до вступления в силу соответствующих законов. 25.12.2002 были приняты три федеральных конституционных закона: «О Государственном флаге Российской Федерации», «О Государственном гербе Российской Федерации», «О Государственном гимне Российской Федерации», в связи с чем действие указанных выше положений оказалось исчерпано. Примером второго вида временных норм являются нормы п. 5 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ, которые связывают длительность работы судей всех судов Российской Федерации с истечением срока, на который они были избраны. Хотя в этом разделе имеется немало примеров временных норм и первого вида.

Чрезвычайные нормы являются разновидностью временных норм. Их особенность заключается в том, что их реализация связана с установлением особых правовых режимов, вызванных экстраординарными обстоятельствами: войной, попытками государственного переворота, межнациональными и социальными конфликтами, массовыми нарушениями общественного порядка. Типичными примерами

таких норм выступают правила, закрепленные в федеральных конституционных законах от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» и от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении». Их введение является временной мерой. При этом срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, – 60 суток. В случае если в течение этого срока ситуация не нормализовалась, срок его действия может быть продлен. Период действия военного положения начинается с даты и времени его введения, устанавливаемой указом Президента РФ, и заканчивается датой и временем его отмены (прекращения действия).

12. В качестве самостоятельной разновидности норм конституционного права достаточно давно называют *компетенционные, коллизионные и компенсационные нормы*. Их можно объединить в одну классификационную группу, *исходя из цели, которую преследует законодатель при их установлении*.

Компетенционные нормы конституционного права – это нормы, которые закрепляют и регламентируют функции, предметы ведения и полномочия органов публичной власти и их должностных лиц. Существует точка зрения, что по своему юридическому содержанию и характеру предписаний они представляют собой разновидность управомочивающих норм. Однако в содержании большинства компетенционных норм присутствует значительный элемент обязывания. Ведь функции и полномочия, закрепленные за субъектами публичной власти, часто определяют не только то, что *могут* делать субъекты публичной власти, но и то, что они делать должны и *обязаны*.

По своему объему и значимости компетенционные нормы занимают достаточно большое место среди конституционно-правовых норм. К ним, например, относятся все нормы Конституции РФ, закрепляющие суверенитет и предметы ведения Российской Федерации (ст. 4, 15, 66–68, 71, 72, 74, 76, ч. 4 ст. 78, 79 Конституции РФ), функции и полномочия ее высших органов государственной власти (ст. 80, 83–90, 94, 101–108, ч. 1 ст. 110, 114, 118, 125, 126, ч. 1 ст. 129), статус и предметы ведения субъектов Российской Федерации (ст. 66, ч. 3 ст. 67, ч. 2 ст. 68, 72, 73, чч. 3 и 5 ст. 76, ч. 1 ст. 77, чч. 2 и 3 ст. 78). Большое количество компетенционных норм находится в конститу-

циях и уставах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований, федеральных конституционных законах от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и во многих других нормативных актах, определяющих статус самых разных органов публичной власти.

Коллизионные нормы чаще всего определяют как способ разрешения противоречий, возникающих между нормативными правовыми предписаниями различных правовых актов внутригосударственного характера или правовых систем в международно-правовых отношениях. Среди коллизионных конституционно-правовых норм выделяют¹: 1) нормы, разрешающие конфликты по вопросам компетенции между органами публичной власти (ч. 3 ст. 90, ст. 93, ч. 1 ст. 109, ч. 3 ст. 115, ч. 3 ст. 125, п. «а» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ); 2) нормы, разрешающие противоречия, возникающие при реализации конституционных прав и обязанностей личности (ч. 3 ст. 15, ч. 2 ст. 45, ч. 3 ст. 46, ст. 54, ч. 3 ст. 55, ч. 4 ст. 125); 3) нормы, разрешающие конфликты в федеративных отношениях между Федерацией и субъектами Федерации или между самими этими субъектами посредством механизма федерального вмешательства (ст. 76, 85, пп. «б» и «в» ч. 2 ст. 125, п. «в» ч. 5.1 ст. 125); 4) нормы, разрешающие конфликты интерпретаций между надгосударственными (международными) организациями (их органами) и органами публичной власти Российской Федерации, юридическими и физическими лицами, находящимися под российской юрисдикцией (ч. 4 ст. 15, п. «б» ч. 5.1 ст. 125).

Компенсационные нормы – это общеобязательные правовые предписания, регулирующие общественные отношения, связанные с возмещением вреда материального и нематериального характера, наступившего в результате событий, правомерных или неправомерных деяний, и направленные на восполнение затрат и издержек какого-либо субъекта правоотношений, не связанных с нарушением его субъективных прав². В отрасли конституционного права компенсационные нормы содержатся как в самой Конституции РФ (например,

¹ См.: Таева Н. Е. Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации. М.: Проспект, 2017. С. 212–213.

² См.: Швецова А. А. Компенсационные нормы российского права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 29–30.

ст. 53), так и в различных федеральных законах. Типичные примеры компенсационных норм: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения» (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ); «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» (ст. 53 Конституции РФ). Часть 3 ст. 41 Конституции РФ предусматривает ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, конкретизированную нормами текущего законодательства, в соответствии с которыми граждане вправе требовать возмещения ущерба, возникшего в связи с получением недостоверной информации.

Различные классификации конституционно-правовых норм имеют важное значение для понимания их специфических особенностей. Однако при всей ценности подобных классификаций ни одну из них нельзя абсолютизировать, так как одна и та же норма, в зависимости от решения определенных теоретических и практических задач, с учетом ее всестороннего, комплексного рассмотрения может быть одновременно отнесена к нескольким различным видам правовых норм.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Проведите классификацию норм конституционного права Российской Федерации по различным основаниям.

2. На основе анализа положений Конституции РФ и российского законодательства приведите примеры: а) исходных норм и норм-правил; б) общерегулятивных и конкретно-регулятивных норм; в) норм-принципов, норм-дефиниций и норм-целей; г) регулятивных и охранительных норм; д) управомочивающих, обязывающих и запрещающих норм; ж) материальных и процессуальных норм.

3. Дайте понятие компетенционных, коллизионных и компенсационных норм. Приведите их примеры из текста Конституции РФ.

4. Дайте полную классификационную характеристику норм, закрепленных в ст. 20, ч. 1 ст. 27, ч. 1 ст. 85 Конституции РФ.

§ 3. Особенности реализации норм конституционного права

Термин «реализация» буквально означает осуществление, превращение чего-либо в жизнь (определенной программы, замысла, правила и т. д.). Соответственно, *реализация норм права – это воплощение их предписаний в правомерном поведении субъектов общественных отношений*. Правовые нормы реализуются, если индивиды и их объединения, органы власти и другие субъекты правовых отношений фактически руководствуются в своем поведении их требованиями: исполняют возложенные на них обязанности, соблюдают установленные запреты, правомерно используют предоставленные им права, обоснованно принимают правоприменительные решения.

Одно из характерных качеств норм конституционного права заключается в особенностях их реализации в общественно-политической практике по сравнению с нормами других отраслей права.

Во-первых, реализация многих конституционных норм общего характера (норм-целей, норм-принципов) может происходить лишь по мере создания объективных условий социально-экономического, политического и духовного характера, поэтому достижение их реализации рассчитано на достаточно длительный период и требует консолидированных усилий всех общественно-политических сил¹. Но именно по степени приближения общества к намеченным конституционным законодательством целям и принципам граждане и население страны в целом судят о реальности или фиктивности действующей Конституции РФ.

Во-вторых, реализация норм конституционного права происходит в процессе становления статусов, формирования и деятельности участников конституционно-правовых отношений, которые одновременно выступают субъектами политической системы общества. А сама политическая деятельность этих субъектов может быть охарактеризована как политический процесс, который выступает как *порядок функционирования политической системы*, ее субъектов и институтов, включая взаимоотношения между ними. Таким образом, политический

¹ См.: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 71.

процесс выступает как способ реального, фактического существования норм конституционного права. Ведущую роль в политическом процессе играют органы публичной власти, осуществляющие управление общественными делами, в первую очередь высшие органы государства (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ), принимающие основополагающие решения по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни.

В-третьих, в процессе реализации норм конституционного права их участники обязаны учитывать не только, а иногда и не столько свои субъективные права и законные интересы, но и, прежде всего, общегосударственные, общественные интересы, руководствуясь в своей деятельности общезначимыми социально-нравственными ценностями, выработанными в процессе исторического развития многонациональным народом Российской Федерации и закрепленными в Конституции РФ в качестве основ ее конституционного строя. В первую очередь это относится к органам публичной власти, осуществляющим в рамках своей компетенции функцию охраны Конституции РФ как Основного Закона российского государства и общества.

В-четвертых, достаточно большое количество норм конституционного права могут быть реализованы участниками конституционно-правовых отношений только коллективно, то есть индивидуально, на основе волеизъявления одного субъекта, они реализованы быть не могут. К таким нормам относятся, например, нормы, закрепляющие целый ряд политических прав граждан России: право на объединение (ст. 30 Конституции РФ); право на проведение массовых мероприятий, таких как митинги, демонстрации, шествия (ст. 31); право на участие в выборах и референдумах (ч. 2 ст. 32); на участие в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32). Нормы, регулирующие законодательный процесс (ст. 104–108 Конституции РФ), могут быть реализованы только при участии обеих палат Федерального Собрания, их депутатов, Президента РФ, а в некоторых случаях – Правительства РФ и ряда других субъектов, предусмотренных регламентами Государственной Думы и Совета Федерации.

В-пятых, реализация значительного количества норм конституционного права, прежде всего Конституции РФ, выступает в качестве

непрерывного либо постоянно возобновляемого (циклического) процесса. Свойствами непрерывности действия обладают нормы гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ. Они могут быть изменены только путем принятия новой Конституции РФ. Свойствами циклическости обладают нормы, регулирующие порядок организации и проведения выборов целого ряда органов государственной власти и местного самоуправления сроком деятельности выборных органов публичной власти.

В-шестых, специфика регулятивного воздействия такого вида конституционно-правовых норм, как нормы общего характера, предопределяет некоторые существенные особенности их реализации. Для претворения этих норм в жизнь почти всегда требуется конкретизация их содержания в текущем законодательстве и совместное их осуществление с нормами других отраслей права. Поэтому общие конституционно-правовые нормы часто предполагают дополнительные стадии, формы и способы их реализации. Их полная реализация требует их опосредования конкретными конституционно-правовыми нормами и (или) нормами других отраслей права, что предполагает принятие целого ряда нормативных актов, конкретизирующих и детализирующих их содержание. Например, для реализации положений ст. 13 Конституции РФ, закрепляющих принципы идеологического и политического многообразия, были приняты федеральные законы от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 19.12.2022) «Об общественных объединениях», от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О свободе совести и о религиозных объединениях», от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О политических партиях», от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О некоммерческих организациях» и целый ряд других законов и подзаконных актов, позволяющих реализовать эти конституционные принципы таким образом, чтобы ни в коем случае не создать угрозы целостности и суверенитету Российской Федерации, гарантировать ее национальную безопасность, оградить страну и ее многонациональный и многоконфессиональный народ от разжигания внутренней социальной, расовой, национальной и религиозной розни, как это предусматривает ч. 5 ст. 13 Конституции РФ.

В качестве обобщения всего сказанного можно отметить, что основная общая особенность реализации норм конституционного права (в первую очередь это относится к положениям Конституции РФ)

заключается в том, что их осуществление происходит в тесном единстве с нормами текущего законодательства, государственной идеологией, политическими обычаями и традициями, нормами морали и нравственности, духовными и мировоззренческими ценностями государствообразующего народа. Достижение целей конституционно-правового регулирования невозможно, если его содержание противоречит менталитету основной части населения и политико-правовым традициям государства, выработанным за время его исторического существования, и крайне затруднительно, если нормы текущего законодательства в должной мере не развивают и не конкретизируют общие конституционные положения или вовсе им противоречат.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что понимается под реализацией правовых норм?
2. Как реализация норм конституционного права связана с отношением к Конституции РФ как реальному или фиктивному документу?
3. Назовите все особенности реализации конституционно-правовых норм.
4. Приведите примеры конкретизации конституционно-правовых норм в нормах других отраслей российского права.
5. Определите основную общую особенность реализации норм конституционного права.

§ 4. Формы реализации норм конституционного права и их особенности

Формами реализации правовых норм называются нормативно установленные способы претворения этих норм в жизнь. Они подразделяются на четыре вида: *соблюдение, исполнение, использование и применение*.

Выбор той или иной формы реализации для каждой конкретной правовой нормы, как правило, предопределяется характером юридического предписания, содержащегося в ней. В соответствии с этим все правовые нормы подразделяются на запрещающие, обязывающие и управомочивающие. *Реализация запрещающих норм обычно происходит путем их соблюдения*, то есть подразумевает ненарушение

установленных в них запретов. Например, ч. 2 ст. 19 Конституции РФ гласит: «Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». Ненарушение этого правила в деятельности органов публичной власти, их должностных лиц и общественных объединений и будет являться соблюдением данной конституционной нормы. *Реализация обязывающих норм осуществляется посредством исполнения закрепленных в них позитивных обязанностей.* Так, ст. 57 Конституции РФ закрепляет за каждым физическим лицом обязанность платить установленные законом налоги и сборы, а ч. 3 ст. 38 предписывает трудоспособным детям, достигшим 18 лет, обязанность заботиться о нетрудоспособных родителях. Соответственно, *реализация управомочивающих норм достигается путем использования предоставленных их диспозициями правомочий.* Например, в соответствии с ч. 3 ст. 43 Конституции РФ «каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении», а в соответствии с ч. 1 ст. 27 «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства».

Соблюдение, исполнение и использование выступают в целом ряде случаев самостоятельными формами реализации юридических норм, когда соблюдение реализуется путем воздержания от противоправных действий, исполнение – вследствие активных действий по выполнению обязанностей, а использование – посредством инициативных поступков по осуществлению своих правомочий. Однако чаще они образуют различные комбинации, взаимно дополняя друг друга. В частности, использование какого-либо права одним лицом предполагает в качестве обеспечительного условия исполнение соответствующей обязанности другим лицом и одновременно воздержание от совершения противоправных поступков третьими лицами. Поэтому определенная, достаточно большая часть норм конституционного права осуществляется участниками правоотношений непосредственно без дополнительных стадий. Однако довольно часто на каких-то этапах соблюдения, исполнения или использования конституционно-правовых норм возникает необходимость в конкретизации прав и обязанностей участников правоотношений,

защите нарушенного права какого-то лица, в подтверждении законности совершенного деяния и т. д. В этих случаях требуется осуществление властного индивидуально-правового регулирования общественных отношений уполномоченными на то специальными субъектами публичной власти. И в процессе принятия ими соответствующих решений происходит *применение* конституционно-правовых норм, акты применения которых подводят конкретный единичный случай под всеобщую юридическую норму, сопоставляя тем самым общее (норму) и единичное (случай). Получается, что во многих случаях прежде чем какие-либо субъекты конституционно-правовых отношений могли бы соблюсти, исполнить или использовать какие-то нормы, они должны быть сначала применены другими субъектами. Так, в соответствии со ст. 43 «каждый имеет право на образование», в том числе и высшее, но для того чтобы использовать его, недостаточно подать требуемые документы в соответствующее учебное заведение, необходимо быть зачисленным в него в качестве абитуриента, выдержать конкурсные испытания и быть зачисленным в него на основании приказа ректора данного вуза в качестве студента. Правоприменительные акты администрации вуза о зачислении лица абитуриентом, а затем и студентом являются в данном случае необходимым условием для реализации субъективного права лица на получение высшего образования.

Все формы реализации конституционно-правовых норм обладают определенными специфическими особенностями по сравнению с аналогичными формами реализации норм других отраслей права.

Существенными особенностями обладает первая, «наиболее всеобъемлющая форма реализации, охватывающая всю систему социальных субъектов и почти все конституционные нормы», – *соблюдение*. Это «важнейшее требование, предъявляемое к осуществлению Конституции; оно как бы присутствует в любой форме реализации»¹ и относится не только к нормам Основного Закона, но и других законов, что прямо закреплено в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ. Поэтому, *во-первых, соблюдение норм конституционного права должно пониматься в широком смысле, включающем в себя, по сути, все формы*

¹ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 88–89.

реализации. Такое понимание соблюдения было раскрыто в свое время Л. С. Явичем, который считал, что когда «речь идет о конституционных принципах, то на первый план выступает их соблюдение, которое в данном случае предполагает не только воздержание от нарушения этих принципов, но и активное претворение их в жизнь, неукоснительное руководство ими во всех сферах деятельности государства и общественных организаций, государственных органов, должностных лиц и граждан»¹. По сути, соблюдать нормы Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и указов Президента РФ конституционно-правовой направленности, например таких, что регулируют избирательные отношения или отношения между федеральными, региональными и местными органами публичной власти, либо ними и гражданами, – это значит беспрестанно следовать всем этим нормам.

Во-вторых, конституционно-правовые нормы устанавливают и конкретные запреты, в рамках которых происходит реализация как общих, так и конкретных норм. Так, согласно ч. 4 ст. 3 Конституции РФ «никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону». В части 5 ст. 13 Конституции РФ запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. В соответствии с ч. 2 ст. 21 Основного Закона РФ никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. И никто не может без добровольного согласия быть также подвергнут медицинским, научным или иным опытам. Часть 3 ст. 97 Конституции РФ устанавливает, что депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

¹ Явич Л. С. Право развитого социализма. Сущность и принципы. М.: Юрид. лит., 1978. С. 143.

В-третьих, еще одной особенностью соблюдения конституционно-правовых норм является то, что оно достаточно часто не требует возникновения конкретных правоотношений. *Реализация норм конституционного права в форме соблюдения часто может быть вполне обеспечена системой общих конституционных правоотношений.*

Исполнение конституционно-правовых норм означает обязательное (императивное) осуществление субъектами правоотношений активных действий по воплощению в жизнь требований, установленных Конституцией РФ, федеральными законами и иными источниками конституционного права. Это могут быть действия политической, социальной, экономической, организационно-правовой и иной направленности. Исходя из этого, *основной особенностью исполнения конституционно-правовых норм является то, что эта форма часто предполагает проведение организационных мероприятий со стороны высших органов государственной власти*: Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, а также *иных органов публичной власти, а иногда политических партий и общественных объединений*. Нередко это требует действий, сопровождаемых их юридическим (документальным) оформлением.

Так, в форме исполнения реализуются нормы, устанавливающие конституционные обязанности граждан, органов публичной власти, должностных и различных юридических лиц (ч. 2 ст. 15, ст. 18, 19, 57–59 Конституции РФ); обязательства государства перед обществом и гражданами (ст. 2, 7, 8, 12 и др.); функции и обязанности государственных органов (ч. 4 ст. 78, ч. 2 ст. 80, ч. 2 ст. 87, ст. 88). При этом исполнение этих обязанностей осуществляется как в общих, так и в конкретных правоотношениях. К примеру, в соответствии со ст. 57, 58 Конституции РФ каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы; сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Согласно ст. 59 Конституции РФ защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Граждане Российской Федерации должны нести военную службу в соответствии с федеральным законом.

В статье 2 Конституции РФ установлено, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность

государства. Осуществление этого обязательства требует целого комплекса активных и пассивных действий органов государственной власти. Государство также берет на себя обязательства по социальной защите людей, созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ). Российская Федерация гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности; не только признает, но и защищает равным образом частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности (ст. 8 Конституции РФ). В качестве примера функциональных обязанностей органов государственной власти, реализуемых в форме исполнения, можно привести также некоторые конституционные полномочия Президента РФ как общего, так и конкретного характера. В соответствии с п. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является гарантом федеральной Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст. 80). Эти обязанности Президента РФ имеют общий характер. Примером конкретных обязанностей являются положения ч. 2 ст. 87 Конституции РФ, согласно которым в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент РФ вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Использование конституционных норм представляет собой такую форму реализации конституционных положений, когда субъекты правоотношений совершают дозволенные Конституцией РФ действия и осуществляют предоставленные им конституционные права. В форме использования реализуются преимущественно управомочивающие конституционные нормы. Данная форма реализации может быть как активной, так и пассивной, но чаще всего это активная форма реализации конституционных норм.

Первой особенностью использования как формы реализации конституционно-правовых норм является то, что в отличие

от исполнения оно дает возможность правореализующим субъектам действовать по своему усмотрению. Однако такое усмотрение не является абсолютным, для него Конституцией РФ и законодательством установлены определенные правовые ограничения. Так, использование гражданами их прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ). Согласно ч. 1 ст. 85 Конституции РФ Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако в случае невозможности достижения согласованного решения он не имеет права принимать решение сам, а только может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Вторая особенность использования конституционно-правовых норм проявляется в деятельности органов публичной власти и их должностных лиц. Для них эта форма реализации представляет собой в подавляющем большинстве случаев не только право, но и обязанность. Такова сущность реализации государственно-властных полномочий. Вместе с тем в целом ряде случаев у них имеются и правомочия, которые они могут реализовывать по собственному усмотрению. Так, согласно п. «б» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством РФ, что является для него одновременно правом и обязанностью. Однако в соответствии со следующим положением этого же пункта глава государства именно «вправе председательствовать на заседаниях Правительства». То же самое можно сказать в отношении круга субъектов права законодательной инициативы, установленного ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, воспользоваться которым каждый из них может по своему усмотрению. В то же время его использование предполагает соблюдение целого ряда формальных и процедурных требований, установленных в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Применение конституционно-правовых норм выступает как особая форма их реализации. Оно требуется в тех случаях, когда для их осуществления необходимо вынесение индивидуальных правовых (правоприменительных) актов уполномоченными (компетентными)

органами публичной власти или их должностными лицами либо администрацией или руководящими органами предприятий, учреждений и организаций по уполномочию государства. Применение конституционно-правовых норм, выступая стадией механизма правового регулирования, выполняет две основные правовые функции: а) позитивное регулирование посредством издания локальных или индивидуальных, а в некоторых случаях и нормативных актов, обеспечивающих включение конституционных предписаний в общественную практику; б) охрана и защита положений Конституции РФ.

Основной особенностью применения конституционно-правовых норм выступает тот факт, что по своей сущности и содержанию для субъекта, его осуществляющего, оно, как правило, одновременно является формальным выражением их исполнения, соблюдения или использования. По форме применение всегда выражается в принятии нормативного, индивидуального или локального правового акта, результатом которого выступает возникновение, изменение или прекращение конституционных правоотношений, то есть перевод их из общего состояния в конкретные юридические связи. Тем самым применение как форма реализации конституционно-правовых норм носит публичный характер, непосредственно влияя на соблюдение, использование и исполнение прав и обязанностей гражданами и другими субъектами правоотношений.

Другой особенностью применения конституционно-правовых норм является возможность и необходимость принятия на их основе не только индивидуальных или локальных, как это бывает с применением норм иных отраслей права, но и нормативных правовых актов, в том числе и федеральных законов. Примерами этого являются: принятие федеральных конституционных законов, которые могут приниматься только по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ (ч. 2 ст. 56, ст. 65, 66 и 137, п. «в» ст. 84, ч. 3 ст. 87, ст. 88 и др.); принятие федеральных законов прямо либо косвенно предусмотренных нормами Конституции РФ (ч. 4 ст. 29, ст. 31, 33, ч. 5 ст. 37, чч. 6 и 7 ст. 75 и др.); ежегодное принятие федерального закона о федеральном бюджете¹, выступающего результатом применения п. «з» ст. 71 и ст. 105–108 Конституции РФ, и др.

¹ См.: О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов: федер. закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.02.2023).

Для палат Федерального Собрания применение норм конституционного права осуществляется в форме принятия постановлений по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ (ст. 102 и 103) и их регламентами в соответствии с ч. 4 ст. 101 Конституции РФ.

Применение норм конституционного права Президентом РФ может осуществляться в форме принятия как нормативных, так и индивидуальных актов. Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений узаконил возможность принятия Президентом РФ нормативных актов по вопросам исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), а также в процессе осуществления им полномочий по согласованному функционированию органов публичной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), определив для нормативных актов главы государства в качестве общих пределов их следование принципу разделения властей, соответствие федеральным законам и ограничение их действия по времени моментами вступления в силу федеральных законов, регулирующих эти отношения¹. Примерами такого рода нормативных актов главы российского государства являются указы Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 04.02.2021) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» и от 06.04.2004 № 490 (ред. от 25.04.2022) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации».

¹ См.: По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П. URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 19.02.2023); По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П. URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 19.02.2023); По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 № 8-П. URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 19.02.2023).

Примерами издания Президентом РФ индивидуальных актов на основе конституционно-правовых норм являются его указы о назначении на должность Генерального прокурора РФ, судей, федеральных министров и руководителей других федеральных органов исполнительной власти.

Типичными актами применения конституционно-правовых норм являются решения Конституционного Суда РФ по вопросам, отнесенным к его ведению ст. 125 Конституции РФ, которые в целом ряде случаев содержат юридические нормы, а следовательно, могут обладать нормативностью.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие форм реализации правовых норм и определите их основные особенности.
2. Определите существенные особенности соблюдения как формы реализации конституционно-правовых норм.
3. Определите существенные особенности исполнения как формы реализации конституционно-правовых норм.
4. Назовите существенные особенности использования как формы реализации конституционно-правовых норм.
5. В чем заключаются особенности применения как особой формы реализации норм конституционного права?

Список рекомендуемой литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.01.2023).
2. О референдуме Российской Федерации : федер. конституц. закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.01.2023).
3. О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.01.2023).

4. Об общественных объединениях : федер. закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 19.12.2022). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.01.2023).

5. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 04.02.2021). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.01.2023).

Учебная и научная литература

Основная

1. Авакьян, С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян. – Москва : Юстицинформ, 2015. – 656 с.

2. Авакьян, С. А. Конституционное право России : учеб. курс. В 2 т. / С. А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. – Т. 1. – 864 с.

3. Виноградов, В. А. Конституционное право России : учебник / В. А. Виноградов, В. Д. Мазаев, С. В. Масленникова. – Москва : Эксмо, 2022. – 752 с.

4. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный), с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский ; под ред. Т. Я. Хабриевой. – Москва : ИНФРА-М, 2022. – 368 с.

5. Неверов, А. Я. Конституционное право : учеб. пособие для вузов / А. Я. Неверов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2023. – 367 с.

6. Эбзеев, Б. С. Конституционное право России : учебник / Б. С. Эбзеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2022. – 834 с.

Дополнительная

1. Аничкин, Е. С. Прямое действие и применение норм Конституции РФ: к вопросу о разграничении понятий / Е. С. Аничкин, Т. И. Ряховская // Правоприменение. – 2018. – Т. 2. – № 1. – С. 31–39.

2. Безруков, А. В. Реализация конституционных норм в Российской Федерации / А. В. Безруков, А. С. Кульбакова // Социально-

экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. – 2019. – № 2. – С. 111–122.

3. Ген, Н. Л. Специфика конституционных норм и особенности их реализации / Н. Л. Ген // Журнал российского права. – 2001. – № 1. – С. 53–59.

4. Кокотов, А. Н. Действие и реализация Конституции России 1993 года / А. Н. Кокотов // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – № 4 (33). – С. 14–20.

5. Лучин, В. О. Конституционные нормы и правоотношения : учеб. пособие для вузов / В. О. Лучин. – Москва : Закон и право, 2007. – 159 с.

6. Лучин, В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. О. Лучин. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.

7. Мухачев, И. В. Гарантирующие конституционно-правовые нормы и отношения / И. В. Мухачев // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 1. – С. 17–21.

8. Осавелюк, Е. А. Понятие и виды принципов конституционного права России / Е. А. Осавелюк // Образование и право. – 2020. – № 3. – С. 58–62.

9. Семенов, А. В. Проблема эффективности норм конституционного права / А. В. Семенов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 4 (93). – С. 186–188.

10. Таева, Н. Е. Виды норм конституционного права Российской Федерации / Н. Е. Таева. – Москва : Элит, 2010. – 264 с.

11. Таева, Н. Е. Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации / Н. Е. Таева. – Москва : Проспект, 2017. – 352 с.

12. Таева, Н. Е. Институционализация норм конституционного права в динамике предмета правового регулирования / Н. Е. Таева // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 3 (112). – С. 17–25.

Глава III. Источники конституционного права Российской Федерации

§ 1. Понятие, виды и система источников конституционного права России

Для выполнения своего основного назначения – успешного регулирования общественных отношений – нормы права должны быть заключены в официально признанные формы, посредством которых адресаты этих норм – граждане, органы публичной власти, государственные служащие, общественные объединения и т. д. – могут ознакомиться с их содержанием. Такие формы в юридической науке принято называть источниками права.

К числу наиболее устоявшихся форм права относятся: нормативные правовые акты; международно-правовые договоры, признанные или заключенные государством; решения высших судебных инстанций, содержащие в целом ряде случаев юридические нормы; правовые обычаи; нормативные договоры. Указанные формы являются носителями так называемого «положительного» или «позитивного» права, то есть тех юридических норм, которые выступают официальным регулятором поведения людей и которыми руководствуется в своей деятельности юридическая практика. Однако к источникам конституционного права относятся только те из них, которые содержат конституционно-правовые нормы. Это вытекает из того факта, что есть такие нормативные правовые акты, международные и другие нормативные договоры и т. д., которые целиком состоят из норм конституционного права, но существуют и такие, которые в целом являются источниками других отраслей, но ряд их предписаний одновременно носят и конституционно-правовой характер, так как затрагивают регулирование отношений, связанных с устройством государства и органов публичной власти, их компетенцией, статусом личности и т. п. Именно такие формы закрепления и выражения правовых норм и будут выступать источниками конституционного права.

Таким образом, *источники конституционного права – это официально признанные государством формы закрепления и выражения конституционно-правовых норм, то есть правовые акты, содержащие в себе эти нормы.*

В зависимости от способа установления формы конституционного права можно разделить на два вида: *установленные государством*, то есть принятые в определенном порядке уполномоченными на то органами публичной власти, и *санкционированные государством*, то есть складывающиеся в юридической практике как конституционные (государственно-правовые) обычаи, принимаемые как акты внутриорганизационного пользования (уставы, регламенты) органами государственной власти, местного самоуправления, общественными объединениями или договоры между ними с последующим или предварительным признанием их государством в качестве источников конституционного права.

В правовой системе России основным источником права являются нормативные правовые акты, а нормативные договоры и правовые обычаи выступают в качестве дополнительных источников. Они используются главным образом в тех случаях, когда какой-либо вопрос не урегулирован нормативными правовыми актами и когда его регулирование на основе договора или обычая допускается законом и не противоречит ему. Практика высших судебных органов – Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ – рассматривается в отечественной юриспруденции чаще всего в качестве своеобразного нетрадиционного источника права. Решения высших судебных инстанций официально не признаются источниками конституционного права, но фактически нередко таковыми являются. И все меньше авторов в последнее время отрицают за ними это свойство, хотя многие из них по-прежнему считают, что нормотворческая составляющая в их деятельности проявляет себя лишь в определенных ситуациях, например при разрешении конкретных юридических дел в ситуации пробельности действующего законодательства.

Источникам конституционного права присущи все основные черты, свойственные источникам всех иных отраслей права: определенность предписаний, общеобязательность, общеизвестность¹. Однако можно выделить еще несколько признаков, присущих только формам выражения конституционно-правовых норм: а) источники конституционного права непосредственно связаны с организацией и функционированием государственной власти, от которой в принципе

¹ См.: Советское государственное право / под ред. проф. И. Е. Фарбера. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. С. 66.

и исходят все нормативные предписания, что предполагает особые требования к регламентации деятельности ее органов по созданию правовых норм и форм их выражения как таковых, поскольку во всем своем содержании они должны выражать не потребности отдельных социальных слоев и групп населения, а общественные нужды и общегосударственные интересы; б) именно источники конституционного права определяют формальные рамки принятия и действия всех остальных способов выражения и закрепления правовых норм, используемых другими отраслями права, устанавливая для них формы актов, в которых содержатся правовые нормы, и виды органов, имеющих право их принимать¹; в) множественность видов источников конституционного права по сравнению с количеством видов источников других отраслей права и невозможность составить их четкую иерархию, что связано, с одной стороны, со специфическими чертами отдельных источников, а с другой – с федеративным характером российского государства и видовым разнообразием субъектного состава Российской Федерации.

Среди источников конституционного права можно выделить в отдельную традиционную категорию *нормативные правовые акты*, которые достаточно четко выстраиваются в иерархическую систему по степени юридической силы. Однако даже по поводу нормативного характера и значения некоторых видов правовых актов, принимаемых высшими органами государственной власти, ведутся научные дискуссии, имеющие и практическое значение. Кроме уже указанных выше постановлений и определений Конституционного Суда РФ, постановлений Верховного Суда РФ, недостаточно исследована юридическая природа постановлений палат Федерального Собрания РФ, указов, распоряжений и других актов Президента РФ, регламентов законодательных органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления. Это вызывает некоторые трудности в проведении классификации и установлении системы источников конституционного права России.

Относительно четко и определенно классификацию и систематизацию источников конституционного права можно провести по террито-

¹ См.: Советское государственное право / под ред. проф. И. Е. Фарбера. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. С. 66–67; Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 169; Авдеев М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций. М.: ООО «Полиграф ОПТ», 2004. С. 68.

рии их действия, то есть распространению на пространство всего государства, пространство конкретных субъектов Федерации или муниципальных образований, исходя из территориального масштаба деятельности органов, которые приняли или признали соответствующий правовой акт. С этой точки зрения все источники конституционного права России некоторые авторы разделяют на федеральные, федерально-региональные, региональные и местные¹. Однако практика показывает, что к видам источников этой классификации следует добавить межрегиональные и регионально-местные источники конституционного права.

К федеральным источникам конституционного права России относятся: Конституция РФ; ратифицированные международные договоры Российской Федерации; законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ; федеральные конституционные законы; федеральные законы; указы и другие нормативные правовые акты Президента РФ; постановления палат Федерального Собрания РФ; постановления Правительства РФ; нормативные акты Центральной избирательной комиссии РФ; постановления и определения Конституционного Суда РФ; ведомственные акты (приказы, положения, инструкции, правила), изданные федеральными органами исполнительной власти (министерствами, службами, агентствами).

К федерально-региональным источникам конституционного права обычно относят нормативные конституционно-правовые договоры, являющиеся одним из средств регулирования общественных отношений наряду с федеральной и региональными конституциями (уставами) субъектов Федерации, законодательными и другими нормативными правовыми актами. Конституция РФ предусматривает три вида федерально-региональных конституционно-правовых договоров, различающихся по предмету и составу участников (ч. 3 ст. 11 и чч. 2 и 3 ст. 78): 1) федеративные договоры – коллективные договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов; 2) договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти конкретных ее субъектов

¹ См.: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 170–286; Шахрай С. М., Клишас А. А. Конституционное право Российской Федерации. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2011. С. 28–35.

о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее конкретных субъектов; 3) соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации о передаче федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Федерации или о передаче органами исполнительной власти субъектов Федерации части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти.

Региональные и межрегиональные источники конституционного права действуют только на территории соответствующих субъектов Федерации. В их число входят: конституции республик в составе Российской Федерации; уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов; законы субъектов Российской Федерации, содержащие конституционно-правовые нормы; нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Федерации, содержащие конституционно-правовые нормы; решения конституционных и уставных судов субъектов Федерации; договоры и соглашения, заключенные субъектами Российской Федерации (их органами публичной власти) между собой.

Наряду с региональными в государственно-правовой практике встречаются *источники конституционного права, носящие регионально-местный характер*. К ним относятся договоры между субъектами Федерации (органами их публичной власти) и действующими на их территории органами местного самоуправления.

Местные источники конституционного права действуют только на территории соответствующих муниципальных образований, существующих в рамках административно-территориального деления субъектов Федерации. В их число входят: уставы муниципальных образований; содержащие конституционно-правовые нормы, нормативные правовые (локальные) акты органов местного самоуправления; договоры и соглашения, заключаемые между муниципальными образованиями.

Данная классификация дает в общем и целом представление о системе источников конституционного права России. Однако на ее основе трудно установить специфику целого ряда источников,

их иерархию, то есть соотношение между собой по степени юридической силы и значимости в регулировании политических отношений. Например, соотношение международных актов и решений Конституционного Суда РФ, федеральных законов, указов Президента РФ и конституций (уставов) субъектов Федерации, постановлений палат Федерального Собрания РФ и федеральных законов и др. Из этой классификации выпадают конституционно-правовые обычаи. Кроме того, в системе источников конституционного права имеются такие акты, которые могут выступать исключительно в качестве источников этой отрасли права, обладающих ярко выраженной государственно-правовой спецификой и потому требующих отдельного рассмотрения. Иерархия источников конституционного права может быть достаточно легко установлена лишь по отношению к системе нормативных правовых актов, которая определяется их юридической силой, зависящей от правового положения нормотворческого органа в системе органов государственной (публичной) власти, а также роли и значения этих актов в системе законодательства.

Нормативный правовой акт – это официальный (юридический) документ, принятый уполномоченным субъектом правотворчества (как правило, компетентным органом публичной власти), содержащий (устанавливающий, изменяющий, отменяющий) нормы права. Нормативные правовые акты, в свою очередь, подразделяют на законы и подзаконные нормативные акты.

Закон – это нормативный правовой акт, принятый в установленном порядке высшим представительным органом государственной власти или непосредственно народом на референдуме, обладающий высшей юридической силой и регулирующий наиболее важные общественные отношения. По степени юридической силы все законы в правовой системе современной России можно подразделить на Основной Закон государства, каковым является Конституция РФ; законы о поправках к Конституции РФ; федеральные конституционные законы; федеральные законы; конституции республик в составе Российской Федерации и уставы других субъектов Федерации; законы субъектов Российской Федерации.

Подзаконные нормативные правовые акты – это официальные документы, не являющиеся законами, но состоящие целиком из правовых норм или включающие их в себя и принимаемые во исполнение действующих законов, соответствующие и не противоречащие им.

В случае противоречия подзаконного акта закону применяться должен закон как акт более высокой юридической силы. Подзаконные нормативные акты образуют среди источников конституционного права достаточно большой массив. Их юридическая сила жестко определяется иерархией органов и должностных лиц, управомоченных на их принятие: чем выше статус органа или должностного лица, тем большей юридической силой обладают издаваемые им подзаконные акты. С учетом изложенного критерия выстраивается следующая иерархическая «пирамида» подзаконных актов: нормативные указы и распоряжения Президента РФ; постановления палат Федерального Собрания РФ; нормативные постановления и распоряжения Правительства РФ; подзаконные акты (приказы, инструкции и др.) федеральных министерств, агентств и служб; подзаконные нормативные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации; нормативные акты местного самоуправления. При этом источниками конституционного права являются не все подзаконные акты, а лишь те из них, которые регулируют общественные отношения политико-управленческого характера и содержат конституционно-правовые нормы.

Как видно, из этой классификации выпадает ряд специфических, особенных источников конституционного права: акты Конституционного Собрания, принятие которых предусмотрено ст. 135 Конституции РФ; общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации; декларации; постановления палат Федерального Собрания РФ; постановления и определения Конституционного Суда РФ; конституционные обычаи.

В связи с этим наиболее адекватной является классификация всех источников конституционного права, учитывающая одновременно не только их юридическую силу, но и место и реальную роль в системе источников отрасли и значимость в регулировании политических отношений, управлении делами государства и общества.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие источников конституционного права России и назовите их основные особенности.
2. Назовите основания для классификации источников конституционного права.

3. Назовите основные виды источников конституционного права России.

4. Четко назовите федеральные, федерально-региональные, региональные и местные источники конституционного права Российской Федерации.

5. Дайте понятие нормативного правового акта, закона и подзаконного акта как источников конституционного права.

§ 2. Конституция Российской Федерации как Основной Закон государства и ее юридические свойства

В настоящее время **конституция** понимается как *основной закон государства, обладающий наивысшей юридической силой, принимаемый и изменяемый в особом порядке, устанавливающий основные принципы государственного и общественного строя, основы правового положения личности, форму правления и территориального устройства, общий порядок формирования и статус органов публичной власти.*

В силу того, что *Конституция РФ* является Основным Законом российского государства, она *занимает особое место в правовой системе страны, выступая основным источником права в целом и конституционного права в частности. Конституция РФ, как основной закон, обладает особыми юридическими свойствами по сравнению со всеми другими законами и остальными источниками права. Они характеризуют правовую природу (сущность) Конституции РФ и ее особое место в правовой системе как основного закона и основного источника права.*

1. Как основной закон государства **Конституция РФ**, в отличие от других законодательных актов и всех иных источников права, **имеет учредительный характер.**

В соответствии с толковыми словарями слово «учредить» означает «создавать, основывать, образовывать, формировать, устанавливать, вводить». Исходя из этого, учредительный характер конституции означает: 1) установление (введение) путем конституционного закрепления новых социально-политических и юридических институтов;

2) кардинальное изменение правового положения ряда уже существующих ранее структур общественной жизни; 3) узаконивание, придание правовой формы уже сложившимся фактически институтам, общественным отношениям и связям, которые ее ранее не имели, наделение их необходимыми официальными признаками и свойствами.

Учредительный характер Конституции РФ 1993 г. проявился прежде всего в том, что она юридически провозгласила новые базовые, либерально-демократические ценности (гл. 1 и частично 2), заимствованные из конституционного законодательства США и стран Западной Европы, попытавшись нивелировать либо значительно видоизменить те социально-нравственные основы, на которых строилась социальная жизнь в советский период отечественной истории. Как показала общественно-политическая практика, не все из них прижились, большинство из них были адаптированы к российской социокультурной среде и фактически видоизменены. Многие прежние принципы и идеалы были возвращены в текст Конституции РФ в результате внесения в нее многочисленных поправок в 2020 г. (ч. 2 ст. 67, ст. 67.1, ч. 4 ст. 68, чч. 2 и 3 ст. 69, чч. 5–7 ст. 75, ст. 79.1). В этом также достаточно полно выразилось ее учредительное значение, поскольку задача Конституции РФ заключается не только в учреждении нового государственно-правового порядка, но и в сохранении определенной преемственности социально-политического развития государствообразующего народа.

Учредительные свойства ныне действующей Конституции РФ проявились в создании ею Федерального Собрания РФ (гл. 5) как совершенно нового для России представительного и законодательного органа парламентского типа, изменении статуса Президента РФ и Конституционного Суда РФ, Центрального банка РФ, органов Прокуратуры РФ, в введении института Счетной палаты и Уполномоченного по правам человека и др. Конституцией 1993 г. было закреплено практически новое государственно-территориальное (федеративное) устройство страны, с двухуровневой системой государственной власти и законодательства (ст. 5, гл. 3), а также введен институт местного самоуправления на низовом территориальном уровне публичной власти (ст. 12, гл. 8). Учредительный характер Конституции РФ заключается также в первичном характере ее норм

по отношению ко всем другим правовым нормам и их источникам, которые должны соответствовать Конституции РФ.

2. **Верховенство, или наивысшая юридическая сила Конституции РФ.** Это свойство означает, что Конституция РФ в целом и ее отдельные нормы имеют самую высокую юридическую силу в системе источников права и во всей правовой системе страны. Поэтому все другие правовые акты, действующие (используемые и применяемые) на территории Российской Федерации, должны соответствовать Конституции РФ и не противоречить ей, включая общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, конституции республик и уставы других субъектов Российской Федерации, федеральные законы, правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, акты регионального, муниципального или ведомственного нормотворчества, договоры, судебные решения и т. д. (ст. 15, ч. 2 ст. 78, чч. 2 и 3 ст. 80, ч. 3 ст. 90, ч. 5 разд. II и целый ряд других норм Конституции РФ). Если такого рода акты, противоречащие или не соответствующие Конституции РФ, будут обнаружены или выявлены в процессе правоприменительной практики какими-то органами публичной власти или их должностными лицами, то они должны быть признаны в установленном порядке в целом или в той части, в которой они не соответствуют Основному Закону, ничтожными, то есть не подлежащими применению.

Обеспечение юридического верховенства Конституции РФ является задачей всех без исключения государственных органов и должностных лиц, решаемой ими в рамках своей компетенции. Однако ведущее место здесь принадлежит специализированному органу конституционного контроля – Конституционному Суду РФ и Президенту РФ, одной из конституционных функций которого в соответствии с ч. 2 ст. 80 Основного Закона является быть его гарантом, исходя из чего принесение им присяги включает в себя указание на необходимость соблюдения и защиты Конституции РФ (ч. 1 ст. 82).

3. Из высшей юридической силы вытекает такое юридическое свойство, как **прямое действие Конституции РФ** (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). Действенность, то есть наличие определенного реального полезного воздействия (практической результативности), норм Конституции РФ прямо связана с процессами их реализации

в общественно-политической практике. Для наиболее полного и глубокого проникновения в реальную ткань общественной жизни нормы Конституции РФ требуют своего развития (детализации и конкретизации) в отраслевом законодательстве. Однако это не отменяет и не заменяет необходимость соблюдения, исполнения, использования и применения норм Конституции РФ как акта прямого, непосредственного действия в целом ряде случаев.

Прямое действие Конституции РФ означает, во-первых, что многие субъекты конституционно-правовых отношений – Президент РФ, палаты Федерального Собрания РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, а в ряде случаев и органы власти субъектов Российской Федерации (ст. 72, 73, ч. 1 ст. 104, ст. 134) – могут принимать решения или разрешать конкретно-индивидуальные дела непосредственно на основе конституционных норм. Во-вторых, само принятие законов и других нормативных актов, конкретизирующее общие положения Конституции РФ, особенно если их издание прямо или косвенно предусмотрено конституционными нормами, является одним из основных способов ее реализации. В-третьих, из принципа прямого действия конституционных норм вытекает субъективное право гражданина или другого субъекта правоотношений требовать от государства обеспечения возможности использовать конкретную норму (нормы) Конституции РФ для реализации своих законных интересов. В свою очередь правоприменительные органы, представляющие государство (суд, прокуратура и др.), обязаны решить по их требованию любое юридическое дело по существу в случае отсутствия конкретизирующего нормативного акта, не дожидаясь его принятия, прямо сославшись на соответствующую случаю норму Конституции РФ, следуя если не букве Основного Закона, то его духу. Аналогичным образом они должны поступать и в случае возникновения коллизий между нормами Конституции РФ и предписаниями любого другого акта, содержащего нормы права, и поскольку ни один из таких актов не может противоречить Основному Закону, то приоритет в любом случае должен принадлежать правилам, установленным Конституцией РФ, в соответствии с чем решение должно быть принято прямо и непосредственно на основе конституционных норм.

4. Конституция РФ выступает как ядро всей правовой системы страны. В этом качестве она, во-первых, закрепляет основополагающие принципы, на которых строятся и осуществляют правовое регулирование все отрасли российского права и законодательства, а также устанавливает основы взаимоотношений государства со всеми другими важными акторами общественной жизни. Например, ст. 8, 34 и 35 Конституции РФ выступают нормативно-правовой основой для отрасли гражданского права, устанавливая руководящие идеи регулирования общественных отношений в экономической сфере жизнедеятельности общества. Статьи 9 и 36 являются такой основой для земельного права и природоресурсного законодательства. Статьи 14, 28, ч. 2 ст. 29 закрепляют положение российского государства по отношению к различным конфессиям и устанавливают важнейшие принципы взаимоотношений между государством и религиозными объединениями и т. д. Кроме того, Конституция РФ закрепляет компетенцию различных органов публичной власти в области правотворчества, определяя его цели и сферы общественных отношений, которые должны быть урегулированы федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации и т. п., устанавливая тем самым иерархию нормативных правовых актов, а в известной мере и других источников права.

Таким образом, как ядро правовой системы Конституция РФ своим содержанием устанавливает согласованность и необходимую степень единства всей нормативной правовой базы российского государства, способствуя процессам ее систематизации и специализации.

5. Конституция РФ является базой развития текущего (отраслевого) законодательства, определяя направление его развития, содержание и характер. Текущее отраслевое законодательство развертывает политико-правовые идеи, закрепленные в Конституции РФ, вширь и распространяет их на все отрасли права в процессе достаточно детального регулирования общественных отношений, выступающих их предметом. Конкретно это свойство Конституции РФ выражается в прямых или косвенных указаниях, содержащихся в конституционных нормах, на необходимость принятия федеральных

законов или иных нормативных актов, развивающих ее положения, конкретизирующие или детализирующие ее предписания. Можно выделить несколько видов таких указаний¹: а) *прямое указание на необходимость принятия федеральных конституционных или обычных федеральных законов*, необходимых для регулирования конкретных вопросов государственного или общественного значения. Так, федеральные конституционные законы принимаются только по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ (ч. 1 ст. 108), среди которых: порядок принятия и образования в составе Федерации нового субъекта или изменения его статуса (ч. 2 ст. 65, ч. 1 ст. 137); о государственных флаге, гербе и гимне Российской Федерации, их описании и порядке официального использования (ч. 1 ст. 70); о референдуме в Российской Федерации (п. «в» ст. 84); о режимах военного (ч. 3 ст. 87) и чрезвычайного (ч. 2 ст. 88, ч. 2 ст. 56) положения; о Правительстве РФ (ч. 2 ст. 114); о судебной системе России (ч. 3 ст. 118); о Конституционном Суде РФ (ч. 3 ст. 128) и др. Многие нормы Конституции РФ предусматривают принятие федеральных законов: о гражданстве (ст. 6), военной службе (ст. 59), альтернативной гражданской службе (ст. 59), статусе столицы государства города Москвы (ч. 2 ст. 70) и др. б) *косвенные указания* на то, что определенные общественные отношения регулируются «федеральным законом», *без конкретики по наименованию или содержанию акта*. Так, в соответствии с ч. 5. ст. 37, где закреплено право граждан на отдых, «работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск»; в) *прямое указание на необходимость дополнительного регулирования общественных отношений* либо закрепления гарантий для их участников в акте текущего законодательства, оставляя на последующее разрешение вопрос о виде акта и принимающем его органе. Например, в ст. 43 говорится, что Российская Федерация «устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты», – понятно, что для этого необходим соответствующий нормативный акт и даже не один; г) *прямое указание на обязательность последующего текущего нормативного регулирования*, обес-

¹ См.: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: ЮИД «Сашко», 2000. URL: <https://studfile.net/preview> (дата обращения: 28.01.2023).

печивающего применение конституционной нормы. Так, согласно ст. 46 «решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд», из чего становится понятно, что применение этой нормы без специальных нормативных актов, определяющих порядок обжалования, попросту невозможно; д) *прямое указание на необходимость законодательной защиты каких-либо отношений*, например на то, что права и интересы граждан гарантируются либо охраняются законом, а соответствующие действия органов и должностных лиц регулируются законом, где подразумевается не акт в форме закона, а некая система правовых норм или актов, необходимых для соответствующего случая. Например, ч. 1 ст. 35 гласит: «Право частной собственности охраняется законом». Здесь имеется в виду не просто отдельный акт в виде закона, а целая система правовых средств, закрепленных, возможно, в ряде нормативных актов, служащих защите права собственности.

6. **Особая правовая охрана Конституции РФ** обеспечивает ее юридическое верховенство и прямое действие. Она выражается: *во-первых*, в том, что *все без исключения органы публичной власти и их должностные лица*, начиная с Президента РФ, который является гарантом Конституции РФ (ч. 2 ст. 80), *обязаны*, в рамках своей компетенции, *принимать все меры, чтобы обеспечить выполнение требований Конституции РФ*; *во-вторых*, в наличии *специализированного органа конституционного контроля – Конституционного Суда РФ*, основной задачей которого является контроль за соблюдением конституционной законности и соответствием Конституции РФ всех правовых актов и их отдельных положений; *в-третьих*, в том, что *Конституция РФ как основной закон государства характеризуется особой стабильностью*, которая обеспечивается особым, гораздо более «жестким», затрудненным по сравнению с другими законами порядком изменения, закрепленным в ее гл. 9 (ст. 134–137).

Для конституций практически во всех странах мира предусмотрен особый порядок принятия. Обычно используется один из четырех указанных ниже способов:

1. Специальным органом типа учредительного собрания, образуемым исключительно для такого случая. Примерами такого рода являются Филадельфийский конвент в США 1787 г., Веймарское

Национальное собрание в Германии 1919 г., Национальное собрание (Конституанта) Австрии 1918 г., Учредительное собрание во Франции в 1848 и 1871 гг., Индии 1949 г. В последние десятилетия учредительными собраниями были разработаны и приняты конституции Болгарии (1990), Румынии (1990), Камбоджи (1993), Бразилии (1988), Колумбии (1991) и др.

2. Высшим представительным органом государственной власти (парламентом), обязательно квалифицированным большинством голосов. Это конституции Шри-Ланки 1978 г., Китая 1982 г., Мозамбика 1990 г., Вьетнама 1992 г., Грузии 1995 г., Украины 1996 г., Польши 1997 г. и др.

3. Всенародным голосованием (референдумом, плебесцитом). К ним относятся конституции Франции (1946), Италии (1947), Кубы (1976), Испании (1978), Швейцарии (1999) и многие другие.

4. Путем дарования, пожалования (октроирования) конституции монархом своему народу при переходе от абсолютной к конституционной монархии. В настоящее время такой способ не имеет сколько-нибудь серьезного распространения, хотя в прошлом он был нередок. Последними примерами здесь являются Катар (1962) и Саудовская Аравия (1992). Поэтому вполне очевидным представляется и особый порядок изменения конституций.

Стабильность Конституции РФ придает уже тот факт, что предложения о ее поправках и пересмотре может вносить весьма ограниченный круг субъектов. В соответствии со ст. 134 Конституции РФ их могут вносить Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Согласно ст. 135 Конституции РФ положения гл. 1 «Основы конституционного строя», гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» и гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» не могут быть пересмотрены высшим представительным и законодательным органом России – Федеральным Собранием РФ. Если же такое предложение поступит и оно будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным

конституционным законом (в настоящее время такой закон пока еще не принят) созывается Конституционное Собрание – представительный орган учредительного характера, создаваемый специально для решения вопроса о принятии новой конституции страны. Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность действующей Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой Конституции РФ, который может быть принят самим Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов либо выносится по его решению на всенародное голосование (референдум). В последнем случае для принятия проекта новой Конституции РФ требуется, чтобы за него проголосовали более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей России. После чего новая Конституция РФ вступает в законную силу, Конституционное Собрание прекращает свою работу.

Поправки к гл. 3–8 Конституции РФ принимаются Федеральным Собранием РФ в следующем порядке: поправка должна получить одобрение не менее трех четвертей голосов общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Поправки вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации (в настоящее время их 85). Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» установил, что законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации обязан рассмотреть закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ в срок не позднее одного года со дня его принятия Федеральным Собранием РФ. Совет Федерации ведет учет данных о рассмотрении закона Российской Федерации о поправке законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации и устанавливает на основе этих данных результаты этого рассмотрения. Если закон о поправке был одобрен законодательными (представительными) органами не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, то в течение семи дней он направляется Советом Федерации Президенту РФ для подписания и официального опубликования. Президент РФ в срок не позднее четырнадцати дней со дня получения

данного закона подписывает его и осуществляет официальное опубликование. Президент РФ в месячный срок со дня вступления в силу закона о поправке осуществляет также официальное опубликование Конституции РФ с внесенными в нее поправками.

Особый порядок предусмотрен для изменения ст. 65 Конституции РФ, определяющей состав Российской Федерации. Изменения, связанные с принятием и образованием нового субъекта Российской Федерации, изменением конституционного статуса субъекта Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона. В случаях когда изменяется лишь наименование субъекта Российской Федерации, новое наименование подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ. Правовым основанием для этого служит решение об изменении своего наименования, принятое в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации. В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ изменения наименований субъектов Российской Федерации (после принятия ими соответствующего решения) в тексте ч. 1 ст. 65 производятся указом Президента РФ.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие конституции. Почему ее принято называть основным законом государства?
2. Назовите основные юридические свойства конституции как основного закона, дайте им характеристику.
3. Охарактеризуйте Конституцию РФ как основной источник конституционного права.
4. Объясните, в чем заключается учредительный характер Конституции РФ. Приведите примеры учредительных норм из ее текста.
5. В чем практически проявляется высшая юридическая сила Конституции РФ?
6. В чем заключается особая правовая охрана Конституции РФ?

§ 3. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры как источники конституционного права России

В современном мире присутствует объективная взаимозависимость международного права и различных внутригосударственных правовых систем, связанная с процессами глобализации и противостоящими ей тенденциями строительства многополярного мира. В своем политическом аспекте глобализация ведет к созданию нового мирового («глобального») порядка в целях обеспечения управляемости в масштабах всей планеты в интересах транснациональных корпораций и единственной сверхдержавы современности США. Процессы глобализации ослабляют современное государство, делают вызов его суверенитету и функциям. В таких условиях международное право способствует распространению на все страны принципов и норм либеральной демократии, демонстрируя свой западноцентричный характер, поскольку центром принятия решений глобального значения после разрушения Советского Союза являются крупнейшие страны Запада. Поэтому идея приоритета международного права над внутригосударственным скрывает за собой сугубо политические властные амбиции глобальной олигархии, в основном англо-саксонской по своему происхождению и месту пребывания. Таким образом, сторонники примата международного права над национальным законодательством представляют интересы ведущих западных держав и завуалированно – мировой финансовой олигархии, которые в течение длительного периода оказывали значительное влияние на развитие международного права и в силу этого в определенном смысле являются международными законодателями¹.

В 1991 г. после поражения СССР в холодной войне и его разрушения Российская Федерация, возникшая в границах РСФСР, полностью приняла систему идеологических ценностей победителей, начав политически встраиваться в глобальный мир, что юридически оформила Конституция РФ 1993 г. Отсюда появление в ее тексте

¹ См.: Кожевников В. В. К проблеме приоритета международного права перед национальным законодательством в переходный период // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 4 (41). С. 62.

ч. 4 ст. 15, в соответствии с которой «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». При этом «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Исходя из этой конституционной нормы, *международно-правовые акты формально, по степени своей юридической силы, занимают второе место, вслед за Конституцией РФ, в системе источников конституционного права*. Они могут быть источниками конституционного права, если содержат конституционно-правовые нормы.

Впервые формула о приоритете международного права над внутренним вошла в конституции государств, потерпевших поражение во Второй мировой войне: Италии (1947), Японии (1947), ФРГ (1949). Это было продиктовано США как страной-победительницей во Второй мировой войне и политическим и экономическим лидером капиталистического мира. Позднее аналогичные положения появились в конституциях многих других стран, вошедших в сферу влияния США. В 1993 г. к ним присоединилась Россия как правопреемник СССР, потерпевший поражение в «холодной войне» с США. В докладе Б. Н. Ельцина о проекте новой Конституции РФ, опубликованном 10.10.1993, было официально объявлено, что ее проект прошел экспертизу за рубежом. По сути, такой подход означал в тех условиях признание единоличной глобальной гегемонии США, скорейшую интеграцию России в западноцентричный мир с параллельным постепенным отказом от государственного суверенитета, что поставило страну к концу XX в. на грань распада.

Однако с избранием на пост главы государства В. В. Путина ситуация как во внутренней, так и во внешней политике Российской Федерации стала меняться. Он начал проводить курс на реализацию национальных интересов России, повышение ее роли в международных отношениях, укрепление государственного суверенитета и провозгласил в качестве приоритета в отношениях с другими странами и международными организациями защиту цивилизационной и политической самостоятельности российского государства. Что касается ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, где говорится о примате международного права по отношению к отечественному законодательству, то Президент

предложил решить этот вопрос просто: не заключать договоры, нарушающие Основной Закон. Ведь в соответствии со ст. 15 Конституции РФ она обладает наивысшей юридической силой, в том числе и по отношению к любым постулатам международного права. Тогда без всяких сложностей и резких мер и буква законодательства, и принцип суверенитета не окажутся ущемлены¹, тем более что международно-правовой принцип суверенитета никаким международным актом никто не отменял. Исходя из этого, каждое государство само в современных условиях вырабатывает и устанавливает границы соотношения собственного национального правопорядка с международным правом посредством своей конституционно-правовой политики.

В соответствии с международным принципом суверенитета государства могут быть участниками различного рода международных союзов и соглашений до тех пор, пока им это выгодно и не нарушает их суверенных прав. Государства – члены любых международных организаций, договоров, конвенций сохраняют полное право юрисдикции на своей территории, ратифицируют решениями высших законодательных органов международные договоры и обладают правом их денонсации – одностороннего выхода из них. В России еще в 1995 г. был принят Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»², определяющий порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации. Статья 14 этого закона устанавливает, что ратификация международных договоров Российской Федерации осуществляется в том же порядке, в котором происходит принятие федерального закона. То есть по своей юридической природе международные договоры формально равны федеральным законам. Но в силу доброй воли российского многонационального народа, принявшего Конституцию РФ на референдуме, исходя «из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов», осознания «себя частью мирового сообщества» (преамбула Конституции РФ), российское государство признало

¹ См.: Битва за историю. URL: <https://zavtra.ru> (дата обращения: 21.02.2023).

² См.: О международных договорах Российской Федерации: федер. закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.02.2023).

в 1993 г. приоритет международного права над своим текущим законодательством.

Однако такой приоритет не относится к Конституции РФ. Международные договоры, заключаемые Российской Федерацией, как и все другие правовые акты, должны соответствовать Конституции РФ и не противоречить ей. Поэтому прежде чем быть ратифицированы Федеральным Собранием РФ, международные договоры могут быть проверены на соответствие Конституции РФ Конституционным Судом РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой сенаторов Российской Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации (п. «г» ч. 3 ст. 125 Конституции РФ). Кроме того, на основании измененной в 2020 г. ст. 79 Конституции РФ, п. 4 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» установил, что «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации». Однако «такое противоречие может быть установлено» только в порядке, определенном федеральным конституционным законом», что по-прежнему свидетельствует о формальном приоритете норм ратифицированных международных договоров над федеральными законами. Не допустить преимущества их норм в конкретном правоотношении, если это противоречит суверенным правам и законным интересам российского государства, российских учреждений и хозяйствующих субъектов в их внешних сношениях, возможно только путем обращения в Конституционный Суд РФ, который в соответствии с п. «б» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ (внесен в 2020 г. в развитие положений ст. 79 Конституции РФ) «в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского

суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации». Тем самым положение ч. 4 ст. 15 о приоритете норм международных договоров было в значительной степени дезавуировано.

Положение ст. 15 Конституции РФ 1993 г. о приоритете норм международного права над отечественным законодательством сразу с момента ее принятия вызвало волну критики в политических кругах и юридической общественности, поскольку существенным образом ограничивало государственный суверенитет Российской Федерации, закрепленный в ст. 4 той же самой Конституции. Но если поправки к Конституции РФ 2020 г. достаточно четко установили возможность неисполнения норм международных договоров в случае, если это противоречит суверенным правам российского государства, то формулировка о приоритете «общеизвестных принципов и норм международного права», которые также составляют часть его правовой системы, по-прежнему заключает в себе много смысловых неясностей, поскольку в мире не существует общепринятого определения этих принципов и норм¹. Действующая Конституция РФ апеллирует к общепризнанным принципам и нормам международного права в шести случаях (преамбула, ч. 1 ст. 17, ч. 3 ст. 46, ч. 1 ст. 55, ч. 1 ст. 63, ч. 1 ст. 69). На наличие таких принципов, как императивных и наиболее важных и значимых норм международного права, указывают представители различных юридических наук, относя к ним, во-первых, семь принципов, закрепленных в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970): 1) неприменения силы или угрозы силой; 2) мирного разрешения международных споров; 3) невмешательства во внутренние дела; 4) сотрудничества государств; 5) равноправия и самоопределения народов; 6) суверенного равенства государств; 7) добросовестного выполнения международных обязательств. Во-вторых, еще три принципа, сформулированных в Заключительном акте ОБСЕ, (Хельсеньки, 1975): 8) нерушимости государственных границ;

¹ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. М.: Норма, 2023. С. 23; Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юрист, 2002. С. 50.

9) территориальной целостности государств; 10) всеобщего уважения прав человека¹.

Оба этих акта были подписаны еще СССР, правопреемником (правопродолжателем) которого в отношении членства в международных организациях, их органах и участия в международных договорах является Российская Федерация (ч. 1 ст. 67.1 Конституции РФ). Однако отсюда вытекает, что между общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации не существует принципиального различия. Общепризнанные принципы международного права закрепляются в его нормах, а эти нормы в свою очередь содержатся в международных договорах, конвенциях, резолюциях и т. п.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что система общепризнанных принципов международного права изначально содержит в себе глубинные внутренние противоречия. Провозглашая, с одной стороны, примат прав человека, а с другой – принципы суверенного равенства и невмешательства во внутренние дела государств, отдельные ее принципы тем самым либо нейтрализуют друг друга, либо фактически дезавуируют какой-либо из них, делая его недействительным. Если, например, первичны права человека, то всякое вмешательство во внутренние дела государств со стороны международного сообщества заведомо является оправданным, делая формальным принцип государственного суверенитета. Так, исходя из Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.2005 № 60/147, которую обычно принято коротко называть «Обязанность защищать» (англ. The responsibility to protect (RtoP or R2P))², суверенитет не только предоставляет государствам право контролировать свои внутренние дела, но и налагает ответственность по защите людей, проживающих в пределах границ этих государств. Однако в случаях,

¹ См.: Лукашук И. И. Международное право. Общая часть: учебник. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 246–292; Перевалов В. Д. Теория государства и права: учеб. и практикум для СПО. М.: Юрайт, 2016. С. 314–318.

² См.: Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права: приложение к Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.2005 № 60/147. URL: <https://undocs.org> (дата обращения: 22.02.2023).

когда государство не способно защитить людей из-за отсутствия объективных возможностей либо из-за отсутствия политической воли, ответственность переходит к международному сообществу, даже если это потребует нарушения государственного суверенитета. В свою очередь классическая концепция государственного суверенитета отвергает правовую ответственность государства как перед своими гражданами, так и тем более перед мировым сообществом. Поэтому возникает вопрос: а что собой представляет это так называемое мировое сообщество, которому дано право определять, в каких странах соблюдаются права человека, а в каких нет?

Данное понятие появилось не так давно и связано с процессами глобализации. Именно идеология глобализма выработала собственное политико-идеологическое клише – «фантом „мирового сообщества“» как некоего единого субъекта, исходя из интересов которого проводится политика глобализации. Однако достаточно скоро «выражение „мировое сообщество“ превратилось в эвфемизм», призванный «придать общемировую легитимность действиям, отражающим интересы США и других западных стран»¹. Поэтому в конституциях фактически суверенных стран, а тем более сверхдержав, международные нормы никогда законодательно не превалируют над внутригосударственными. Международные нормы не игнорируются внутренними правовыми системами, но и не руководят ими. Так, в США суды в случае коллизии между нормой международного права и внутренним статутом или прецедентом всегда руководствуются последним. В Великобритании судьи не имеют полномочий применять международное право, если оно не соответствует национальному праву. Во Франции в случае, если международное обязательство содержит положение, противоречащее Конституции, разрешение на его ратификацию или одобрение может быть дано только после пересмотра Конституции. Кроме того, международное право не требует признания на внутригосударственном уровне своего примата и непосредственного действия. Выбор способа имплементации международных обязательств во внутригосударственное законодательство остается прерогативой самих государств. Международное право

¹ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций? // Политические исследования. 1994. № 1. С. 42.

является преимущественно консенсуальным, а не императивным. Фактически суверенное государство всегда может уклониться от выполнения своего международного обязательства, когда это невыгодно для него, и погасить свою ответственность, предоставив компенсацию за совершенное правонарушение. При этом современное международное право остается слишком консервативным и «колониальным», отражающим прежде всего интересы наиболее могущественных держав, в основном из старого клуба так называемых «цивилизованных наций». Именно от них идет экспансия и навязывание западных стандартов через международное право, из чего и вытекает относительный характер самих его принципов.

Необходимость преодоления такого состояния и потребовала принятия поправок в Конституцию РФ, которые были внесены в ст. 79 и 125 в 2020 г. После их принятия принципы и нормы международного права на территории нашей страны действуют только в той части, в которой не противоречат конституционным нормам. В случае возникновения нормативной коллизии между ними приоритет отдается нормам Конституции РФ и детализирующим и конкретизирующим их нормам текущего российского законодательства. Это позволяет нормам отечественного права быть если не выше правил, установленных международными договорами, то формально и фактически равными им, что соответствует принципу государственного суверенитета, поскольку независимость государства в международных отношениях предполагает правовую возможность его действий, исключительно исходя из собственных национальных интересов и ценностей.

Среди международных правовых актов в качестве основных источников конституционного права России следует в первую очередь назвать документы ООН и ее специализированных учреждений, членом которых является российское государство. В их числе Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Кроме того, следует иметь в виду, что составной частью правовой системы Российской Федерации являются ряд ратифицированных Россией решений Европейского Союза, например Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., Европейская конвенция о пресечении терроризма 1977 г. и многие другие.

Среди международно-правовых договоров, выступающих источниками конституционного права России, следует выделить ряд актов, в результате которых были образованы региональные организации конфедеративного характера при доминирующей роли в них российского государства. Прежде всего к ним относится: 1) Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), действующая в настоящее время в составе Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана на основании договора, вступившего в силу 20.04.1994; 2) Союзное государство России и Белоруссии, действующее на основе договора «О создании Союзного государства», подписанного 08.12.1999 и ратифицированного парламентами обеих стран 26.01.2000, который стал юридической и политической основой для растянувшейся более чем на два десятилетия интеграции двух родственных народов. Еще два договора – Договор между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о союзничестве и стратегическом партнерстве (ратифицирован Федеральным законом от 03.02.2015 № 3-ФЗ) и Договор между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции (ратифицирован Федеральным законом от 29.06.2015 № 164-ФЗ) фактически устанавливают российский протекторат над Абхазией и Южной Осетией и позволяют нашей стране иметь стратегический выход в Закавказье.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что понимается в юридическом смысле под общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами как источниками конституционного права Российской Федерации?
2. Чьи интересы в последние десятилетия выражают международные правовые акты и почему?
3. Какое место в правовой системе России занимают международные правовые акты?
4. Что изменилось в соотношении международного и внутригосударственного права России после принятия поправок к Конституции РФ 2020 г.?
5. Какие международные правовые акты выступают в качестве источников конституционного права России в настоящее время?

§ 4. Декларации как источники конституционного права

Декларация – это официальный государственный или международный правовой документ, содержащий основополагающие принципы внешней или внутренней политики государств, основы деятельности международных организаций или выражающий их позицию по какому-либо внутригосударственному или геополитическому вопросу.

В конституционном праве декларацией называют нормативный правовой акт, принимаемый обычно высшим законодательным (представительным) органом или органом типа учредительного собрания, имеющий целью провозгласить в торжественной форме какие-либо политико-правовые принципы, изменяющие государственный или общественный строй страны, устанавливающий новые политические, социальные или экономические институты и подчеркивающий тем самым особо важное значение такого акта для судеб народа и государства.

Достаточно часто декларации принимаются при образовании нового государства или в периоды революционных изменений в политической и общественной жизни страны, предшествуя принятию новых конституций, устанавливая для них исходные политико-правовые принципы. Так, на рубеже XVIII–XIX вв. буржуазия, являясь экономически господствующим классом в странах Западной Европы и стремясь утвердить свое политическое господство, использовала декларации во время буржуазных революций для провозглашения идеалов нового капиталистического общества, основанного на либеральных ценностях, выдавая их за общенародные. Наибольшее историческое значение получила среди них Декларация прав человека и гражданина, принятая Национальным учредительным собранием Франции 26.08.1789. Позднее ее тезисы легли в основу всех международных пактов о правах человека и до сих пор являются составной частью действующей Конституции Франции. Декларации использовало и молодое Советское государство. В частности, сразу после Октябрьской революции 1917 г. были приняты такие важные документы, как Декларация прав народов России (декабрь 1917 г.), Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа (январь

1918 г., инкорпорированная впоследствии в Конституцию РСФСР 1918 г.). В них провозглашались задачи и цели революции, демократические права и свободы граждан, основные институты нового социалистического общества и государства.

В новейшей истории России ряд важнейших документов, во многом определивших современный статус Российской Федерации, были также приняты в форме деклараций: Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12.06.1990 была принята Съездом народных депутатов РСФСР, а Декларация о языках народов России от 25.10.1991 и Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22.11.1991 принимались Верховным Советом РСФСР. Декларация о государственном суверенитете РСФСР, провозгласив государственный суверенитет России на всей ее территории и решимость создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР, основывалась на дискредитировавшей себя уже в скором времени теории делимости государственного суверенитета и фактически явилась прологом скорого разрушения СССР. Декларация о языках народов России провозгласила языковой суверенитет каждого народа и право каждого человека на свободный выбор языка обучения, воспитания и интеллектуального творчества, право на свободный выбор языка общения, равную социальную, экономическую и юридическую защиту государством всех языков народов России, способствовала параду суверенитетов национальных республик в составе Российской Федерации и процессам ее конфедерализации, которые были преодолены только в период первого срока пребывания на своем посту Президента В. В. Путина. Декларация прав и свобод человека и гражданина означала решительный разрыв с советским прошлым и провозглашала новый порядок, в основе которого лежат либеральные ценности. Эта декларация в почти неизменном виде составила содержание гл. 2 действующей Конституции РФ, принятой в 1993 г.

Специфическими чертами декларации как нормативного правового акта являются: а) учредительный характер, заключающийся в том, что декларации обычно издаются от имени народа, претендуют на выражение его воли и интересов и своими положениями закрепляют принципиальные изменения в общественной и государственной жизни или общие принципы конституционно-правового развития

страны на какой-то длительный период; б) особая форма изложения, носящая возвышенный, торжественный характер; в) предельно общий, неконкретный характер содержащихся в них положений, который требует их дополнительной нормативной конкретизации и детализации.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что понимается под декларацией как юридическим документом?
2. В каких случаях обычно принимаются декларации и какое содержание они несут?
3. Назовите специфические черты декларации как нормативного правового акта.
4. Какие декларации сыграли важную роль в истории российского государства и зарубежных стран и почему?

§ 5. Законы как источники конституционного права

К источникам конституционного права относятся только такие нормативные правовые акты, которые содержат в себе конституционно-правовые нормы. Среди них в особые группы можно выделить *законы*, *подзаконные акты* и занимающие промежуточное положение между ними *правовые акты главы государства* (Президента РФ) – указы и распоряжения, *содержащие нормы права*.

По своей роли и значению в правовой системе и степени юридической силы законы занимают ведущее место среди источников конституционного права. В Российской Федерации имеется несколько видов законов, которые также отличаются друг от друга по роли, значению и юридической силе:

1. *Законы о поправках к Конституции РФ*. Эти законы выделены в самостоятельную группу на основании специфики содержания и в силу особой процедуры принятия. Общие положения о принятии законов о поправках содержатся в ст. 136 Конституции РФ, а детализация – в Федеральном законе от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Путем принятия законов о поправках могут быть внесены

изменения не во все главы действующей Конституции РФ, а только в гл. 3–8. Изменение других глав возможно только в порядке пересмотра всего текста Основного Закона, то есть принятия новой Конституции РФ. Процедура принятия законов о поправках значительно усложнена по сравнению с принятием обычных федеральных законов. Законы о поправках к Конституции РФ принимаются парламентом РФ в соответствии с процедурой, предусмотренной для принятия федеральных конституционных законов, но для их вступления в силу требуется также их последующее одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации в течение одного года. При этом одним законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста. Сам же закон получает наименование, отражающее суть данной поправки. Например: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.06.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» и др. После того, как закон о поправке к Конституции РФ вступает в законную силу, соответствующее изменение включается целиком и полностью в ее текст, а закон о поправке как самостоятельный акт правового регулирования фактически перестает действовать.

2. *Федеральные конституционные законы.* Этот вид законов появился в России с принятием Конституции РФ 1993 г. Конституционными они называются потому, что: а) регулируют наиболее важные отношения политического характера; б) обладают большей юридической силой по сравнению с обычными федеральными законами, которые не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ); в) для них предусмотрена особая процедура принятия и изменения. По своей сути российские федеральные конституционные законы являются органическими

законами, поскольку они принимаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ, и конкретизируют регулирование каких-то важных политических отношений, содержательно примыкая к Конституции РФ и органически развивая ее положения. Поэтому все они выступают источниками конституционного права и принимаются только лишь по вопросам исключительного ведения Российской Федерации, которые определяются ст. 71 Конституции РФ.

Конституция РФ не всегда однозначно определяет количество федеральных конституционных законов, которые должны (или могут) быть приняты в соответствующей сфере общественных отношений. Основной Закон предусматривает около двух десятков вопросов, по которым должны приниматься федеральные конституционные законы. Это вопросы, связанные со статусом государственных символов, осуществлением народовластия, федеративной организацией территориального устройства страны, осуществлением и ограничением прав и свобод личности, правового положения органов государственной власти. Более конкретно к ним относятся: законы о государственных гербе, флаге и гимне Российской Федерации, их описании и порядке официального использования (ст. 70); закон о референдуме (ст. 84); законы о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта и образовании, а также об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации (ст. 65, 66 и 137); закон об Уполномоченном по правам человека (ст. 103); законы о режиме военного положения (ст. 87), условиях и порядке введения чрезвычайного положения на всей территории России или ее отдельных местностях (ст. 56 и 88); закон о Конституционном Собрании (ст. 135); законы о судебной системе Российской Федерации (ст. 118), полномочиях, порядке образования и деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и иных федеральных судов (ст. 128); закон о порядке формирования, статусе и формах деятельности Правительства РФ (ст. 114).

Процедура принятия конституционных законов характеризуется тем, что при голосовании для этого требуется квалифицированное большинство голосов депутатов в обеих палатах Федерального Собрания РФ (не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы). Кроме того, в отношении принятых парламентом

федеральных конституционных законов Президент РФ, в отличие от обычных законов, не обладает правом отлагательного вето, а обязан подписать и опубликовать их в течение 14 дней после того, как они к нему поступили.

3. *Федеральные законы* – один из самых многочисленных видов источников права и конституционного права в частности. Чтобы отличить их от федеральных конституционных законов, их часто называют обычными или текущими. «Обычность» таких законов состоит в том, что они регулируют все те отношения, которые не выступают непосредственно предметом конституции и конституционных законов. Они, как правило, уточняют, развивают, конкретизируют положения последних, обладают по отношению к ним подчиненной юридической силой и принимаются в упрощенном порядке. В отличие от федеральных конституционных законов источниками конституционного права являются не все федеральные законы, а лишь те из них, содержание которых подпадает под предмет конституционно-правового регулирования, то есть имеют в своем тексте конституционно-правовые нормы. Существует достаточно большое количество федеральных законов, целиком и полностью посвященных регулированию политических отношений и в полном объеме выступающих как источники конституционного права, например законы, регулирующие вопросы гражданства, статус представительных органов публичной власти, депутатов представительных органов, порядок их формирования и т. п. Однако еще большее количество федеральных законов посвящено регулированию других сфер и отраслей общественной жизни. Но и в них достаточно часто какая-то группа норм, имея иную отраслевую принадлежность, одновременно выступают как нормы конкретизирующие, детализирующие и развивающие общие положения Конституции РФ, конституционных или обычных федеральных законов государственного содержания. Например, Особенная часть Уголовного кодекса РФ (УК РФ) содержит такие главы, как «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина (гл. 19), «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства» (гл. 29), нормы которых по своему содержанию носят не только уголовно-правовой, но и конституционно-правовой характер. То же самое относится к Уголовно-процессуальному (УПК РФ)

и Гражданско-процессуальному (ГПК РФ) кодексам, Трудовому кодексу (ТК РФ), Федеральному закону от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» и многим другим федеральным законам.

Федеральные законы могут приниматься как по предметам исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Для их принятия Государственной Думой и одобрения в Совете Федерации достаточно простого большинства голосов от общего числа депутатов в обеих палатах Федерального Собрания РФ. Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Однако Президент обладает по отношению к обычным федеральным законам правом отлагательного вето. Он в течение 14 дней имеет право его отклонить и направить на повторное рассмотрение палатами парламента. И только если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию.

4. *Конституции и уставы субъектов Российской Федерации.* В соответствии со ст. 5 Конституции РФ субъекты Российской Федерации как несuverенные государства и государственно-территориальные образования на территории России обладают некоторыми суверенными правами, главным из которых для республик является право иметь свою конституцию и законодательство, а для других субъектов Федерации – свой устав и законодательство. Таким образом, субъекты Российской Федерации обладают элементами учредительной власти, а их конституции и уставы *выступают в качестве их основных законов*, каковыми они и именуется в целом ряде республик, краев и областей. Это вытекает и из ст. 66 Конституции РФ, где закрепляется, что статус республики определяется федеральной Конституцией и конституцией республики, а статус других субъектов Федерации – федеральной Конституцией и уставом соответствующего субъекта. Однако учредительные свойства характерны здесь лишь для закрепления тех положений, которые отнесены к исключительному ведению субъектов Федерации и по которым

они вправе осуществлять собственное правовое регулирование в рамках ст. 73 Конституции РФ. Только в ее пределах каждый из субъектов самостоятельно разрабатывает свою конституцию или устав, определяет их структуру и содержание, систему органов власти и управления, их наименование, полномочия, избирательную систему, административно-территориальное деление, организацию местного самоуправления и решает другие вопросы, входящие в сферу его компетенции. По отношению ко всем другим нормативным правовым актам органов публичной власти субъекта Федерации конституция или устав обладает высшей юридической силой.

Само принятие конституции или устава отнесено к исключительным предметам ведения субъектов Федерации, но при условии их соответствия Конституции РФ, основам ее конституционного строя, Федеральному закону от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и другим федеральным законам, что вытекает из ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15, п. «а» ст. 71, п. «а» ст. 72, ч. 1 ст. 77, п. 4 ст. 78 Конституции РФ. Формально конституции и уставы субъектов Российской Федерации должны соответствовать лишь Конституции РФ. Для этого Конституционный Суд РФ обладает правом проверки соответствия конституций и уставов субъектов Федерации Конституции РФ посредством конституционного судопроизводства. Положения региональных конституций и уставов, признанные не соответствующими Конституции РФ, утрачивают силу (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ). Однако поскольку существует презумпция соответствия федеральных законов Конституции РФ, на практике это означает и необходимость корреспондирования конституций и уставов субъектов Федерации не только федеральной Конституции, но и федеральным законам. Поэтому вполне правомерно, что в конституциях и уставах субъектов воспроизводятся основные принципы основ конституционного строя, правового статуса личности, территориального устройства и т. д., закрепленные в Конституции РФ и федеральном законодательстве.

5. *Законы субъектов Российской Федерации* – это нормативные акты текущего законодательства, принимаемые представительными органами государственной власти субъекта Федерации по предметам собственного ведения или совместного ведения Российской Федерации

и ее субъектов либо непосредственно населением, проживающим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, путем референдума и обладающие по отношению к другим нормативным актам органов публичной власти субъекта Федерации и муниципальных образований, расположенных на его территории, высшей юридической силой.

Место этих законов в иерархической системе нормативных актов России однозначно определить достаточно сложно, поскольку здесь необходимо учитывать предметы ведения, по отношению к которым осуществляется правовое регулирование. Дело в том, что приниматься они могут как по предметам собственного ведения субъектов Российской Федерации (ст. 73 Конституции РФ), так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы, и в соответствии с ними принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). По предметам собственного ведения законами субъектов Федерации правовое регулирование может осуществляться в полном объеме, так как «вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов» (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ). Если по предметам исключительного ведения субъектов Федерации принимаются нормативные акты федеральными органами государственной власти, то в случае противоречия между федеральным актом и законом субъекта Федерации приоритет имеет региональный закон (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ). Согласно Федеральному закону от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» законами субъектов Федерации: 1) утверждаются бюджет субъекта Федерации и отчет о его исполнении; 2) в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Федерации; 3) утверждается в соответствии с федеральным законом порядок осу-

шествления стратегического планирования в субъекте Федерации; 4) устанавливаются налоги и сборы, которые отнесены федеральным законом к ведению субъекта Федерации, а также порядок их взимания; 5) утверждаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Федерации и отчеты об их исполнении; 6) устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Федерации; 7) утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта Федерации; 8) устанавливается порядок назначения и проведения референдума на его территории; 9) устанавливаются порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти и порядок проведения выборов высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации либо порядок его избрания депутатами законодательного органа государственной власти субъекта Федерации и порядок его отзыва); 10) устанавливается административно-территориальное устройство субъекта Федерации и порядок его изменения; 11) устанавливается система исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации; 12) регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Федерации к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 8)¹.

Источниками конституционного права являются не все региональные законы, а только те, что регулируют общественные отношения, подпадающие под предмет конституционно-правового регулирования и содержащие в себе конституционно-правовые нормы.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие виды законов существуют в Российской Федерации?
2. Какие особенности характеризуют федеральные законы о поправках к Конституции РФ?
3. Чем федеральные конституционные законы отличаются от обычных федеральных законов?

¹ См.: Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 06.02.2023). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 23.02.2023).

4. Назовите особенности конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Каково их соотношение с федеральным законодательством?

5. В каких случаях законы субъектов Федерации обладают более высокой юридической силой, чем федеральные законы?

§ 6. Подзаконные акты как источники конституционного права

Многочисленную группу источников конституционного права составляют *подзаконные акты*. Все они различаются по степени юридической силы, которая, как правило, зависит от территориального уровня и правового положения органа публичной власти, принимающего те или иные подзаконные нормативные акты. С учетом изложенного критерия выстраивается следующая иерархия подзаконных актов: 1) правовые акты Президента РФ; 2) постановления палат Федерального Собрания РФ; 3) нормативные постановления и распоряжения Правительства РФ; 4) нормативные акты (приказы, инструкции и пр.) федеральных органов исполнительной власти – министерств, федеральных агентств и служб; 5) подзаконные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации; 6) нормативные акты местного самоуправления.

1. Нормативные акты Президента РФ. Обычно к ним относят *указы и распоряжения*. При этом распоряжения Президента РФ содержат общеобязательные правила поведения крайне редко и, соответственно, редко имеют нормативный характер. Поэтому многие авторы не считают их юридическими источниками, что в целом неверно, поскольку, как показывает практика, они все-таки могут содержать в себе правовые нормы. Указы и распоряжения главы государства, носящие индивидуальный, а не нормативный характер (например, о предоставлении гражданства конкретным лицам, о награждении государственными наградами, о помиловании, об отрешении от должности главы региона и т. п.), в качестве источников права рассматривать нельзя, поскольку они не содержат общеобязательных правил поведения. Примерами рассматриваемых источников права являются, в частности, следующие указы Президента РФ: от 28.12.2001 № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования

на территориях субъектов Российской Федерации»; от 14.11.2001 № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»; от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»; от 21.04.2000 № 706 «Об утверждении военной доктрины Российской Федерации»; указы о введении чрезвычайного или военного положения в каких-то конкретных местностях либо на всей территории Российской Федерации в случае возникновения обстоятельств, предусмотренных федеральными конституционными законами о военном и чрезвычайном положении в соответствии со ст. 88 и 89 Конституции РФ и др.

Кроме того, к нормативным актам Президента РФ относятся *ежегодные послания Президента к Федеральному Собранию РФ о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства*, с которыми он обращается к парламенту в соответствии с п. «е» ст. 84 Конституции РФ, а также *доктринальные правовые акты – доктрины, стратегии, концепции*¹. Они представляют собой программно-политические документы и выступают как акты «мягкого права», содержащие правовые нормы, которые не создают четких прав и обязанностей, а дают общую установку, направляя развитие страны или какой-то сферы общественной жизни в определенное русло.

Послания определяют основные направления развития страны в целом, в том числе «программируют развитие законодательства и деятельность Правительства РФ, органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления», на что прямо

¹ См., напр.: О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 23.02.2023); О Военной доктрине Российской Федерации: указ Президента РФ от 05.02.2010 № 146. URL: <https://rg.ru> (дата обращения: 23.02.2023); О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 (ред. от 06.12.2018). URL: <https://www.zakonrf.info> (дата обращения: 23.02.2023); Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации: указ Президента РФ от 30.11.2016 № 640. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 23.02.2023).

указывают решения Конституционного Суда РФ¹. Доктринальные акты, утверждаемые указами, а иногда и распоряжениями² Президента, определяют принципы, цели, задачи развития отдельных отраслей и сфер жизнедеятельности общества. Все они служат основой принятия других нормативных правовых актов, в том числе и законов, которые содержат уже конкретно-регулятивные нормы.

Все нормативные акты Президента РФ обладают целым рядом особенностей по сравнению с другими подзаконными актами. Это связано с конституционно-правовым статусом Президента РФ как главы российского государства, который возвышает его над другими высшими органами государственной власти страны и ставит его вне системы разделения властей³. К таким особенностям относятся следующие:

а) *в форме правовых актов Президента РФ принимаются целый ряд важнейших решений общегосударственного (суверенного) значения*, которые по своим социально-политическому содержанию и правовым последствиям не уступают законам, но принимаются, как правило, в административном порядке и имеют иное наименование. Это относится и к президентским указам, которыми производятся назначение, представление для назначения, освобождение либо утверждение на определенные государственные должности, вводятся режимы военного или чрезвычайного положения, принимаются решения об использовании за пределами территории России формирований Вооруженных Сил РФ, осуществляются роспуск Государственной Думы, отставка Правительства РФ и решаются иные важные вопросы государственной жизни. Такие акты формально не являются нормативными, но в силу своей значимости и право-

¹ См.: По делу о проверке конституционности п. 100 Регламента Правительства Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 № 9-П; По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

² См.: О Климатической доктрине Российской Федерации: распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.02.2023).

³ См. подроб.: Грачев Н. И. Особенности правовых актов Президента РФ и конституционно-правовая формула президентской власти в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 2 (139). С. 22–38.

вым последствиям не могут быть отнесены и к сугубо индивидуальным актам, хотя по форме часто выглядят таковыми. Указы Президента по этим вопросам представляют собой необходимые властно-организационные акты, имеющие в виду создание государственного аппарата, формирование его основных органов. На их основе образуются официальные носители публичной власти в государстве, в том числе высшие органы государственной власти Российской Федерации (Верховный и Конституционный суды РФ, Правительство РФ), а также центральные ведомства (Центральный банк, федеральные министерства, агентства и службы), без наличия которых просто невозможно само его функционирование. Для характеристики их правовой природы подходит название «квазииндивидуальный» или «квазиприменительный акт», так как они влекут не просто правовые, а именно нормативные последствия в виде вытекающего из них широкого применения юридических норм, содержащихся в целом ряде законов и иных нормативных актах, весьма большим и не вполне определенным кругом лиц, а часто предполагают издание нормативных и локальных актов другими субъектами правотворчества. Например, указ о досрочном роспуске Государственной Думы предполагает начало новой избирательной кампании со всеми вытекающими юридическими последствиями. Указы о введении военного или чрезвычайного положения позволяют вступить в действие нормам того или иного конституционного закона, а органам государственной власти, ответственным за применение норм этих законов, начать функционировать в соответствии с ними, что предполагает издание достаточно большого числа нормативных актов, регулирующих административные, уголовные, гражданские и иные отношения, сообразно с установленным режимом;

б) *все правовые акты Президента РФ обладают свойством общеобязательности*, что следует из ч. 2 ст. 90 Конституции РФ, в соответствии с которой указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Эта норма подлежит расширительному толкованию, так как распространяет свое действие не только на всю территорию страны, но и на всех субъектов права, включая органы публичной власти и их должностных лиц, в том числе палаты Федерального Собрания РФ, его депутатов, все органы судебной власти, судей и пр.,

что подтверждают рассмотренные выше указы и ряд других президентских актов, в том числе и некоторых распоряжений¹, на основе которых создаются и формируются органы общегосударственного уровня. Типичным в этом смысле выглядит пример Государственного Совета, который только в 2020 г. стал конституционным органом, что потребовало принятия федерального закона, а до этого его статус и состав определялся правовыми актами Президента РФ²;

в) *целый ряд нормативных актов Президента РФ могут на определенный, достаточно длительный период заменять собой законы, например указы о структуре федеральных органов исполнительной власти (до июля 2020 г.), подменять их собой, как указы о полпредах Президента РФ в федеральных округах, и даже концептуально определять их содержание, как это нередко происходит с посланиями, стратегиями, концепциями, доктринами, или служить основанием для законопроектной работы палат Федерального Собрания РФ на длительную перспективу (послания). Ими в отдельных случаях устанавливаются изъятия из общего правового порядка, определенных федеральными законами;*

г) *многие ненормативные акты Президента РФ (как минимум, принимаемые по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ), хотя и не закрепляют общих правил, по значимости и характеру решаемых вопросов не уступают законам. Поэтому в конституционном законодательстве в отношении правовых актов Президента РФ, так же как и в отношении законов, не предусмотрена отмена. Несответствие его нормативных актов Конституции РФ может быть установлено только Конституционным Судом РФ в порядке конституционного судопроизводства. Во всех иных случаях правовые акты Президента РФ могут быть оспорены в Верховном Суде РФ в соответствии со ст. 27 ГПК РФ;*

¹ См., напр.: Об Общественной палате при Президенте Российской Федерации: распоряжение Президента РФ от 16.02.1994 № 78-рп. URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 25.02.2023).

² См.: О Политическом консультативном совете: указ Президента РФ от 25.06.1996 № 989. URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 25.02.2023); О Государственном совете Российской Федерации: указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 22.11.2016). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.02.2023).

д) *подавляющее большинство правовых актов Президента РФ* издается на основании и в развитие законов и направлены на организацию их исполнения. Они являются подзаконными актами, но в иерархии нормативных актов *занимают промежуточное положение между федеральными законами и всеми иными подзаконными актами*, находясь по степени юридической силы на вершине последних. Подтверждением этому служит ч. 1 ст. 115 Конституции РФ, в соответствии с которой Правительство РФ издает постановления и распоряжения «на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента РФ. При этом акты Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ (ч. 3 ст. 115). Следовательно, более высокой юридической силой, чем любые другие подзаконные акты, обладают не только нормативные, но и ненормативные указы главы государства, его распоряжения, надлежащим образом оформленные поручения, а также *приказы, директивы* и иные акты, которые он издает как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ.

Таким образом, далеко не все нормативные правовые акты Президента РФ можно отнести к подзаконным. Подзаконный характер имеют лишь те из них, которые издаются для организации исполнения законов. Но наиболее значимые акты Президента РФ в первую очередь те, что принимаются по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией РФ, направляются на решение вопросов, не урегулированных федеральными законами, либо издаются в порядке реализации им скрытых (подразумеваемых) полномочий, выступая как результат самостоятельной, инициативной, свободной, творческой деятельности, и часто имеют дискреционный характер.

Концепция «скрытых», или «подразумеваемых», полномочий главы российского государства была сформулирована летом 1995 г. Конституционным Судом РФ при рассмотрении дела о соответствии Конституции РФ президентских и правительственных актов, которые стали правовой основой для вооруженных действий феде-

ральных сил в Чеченской Республике в декабре 1994 г.¹ «Скрытые», или «подразумеваемые», полномочия – это такие, которые прямо не закреплены в Конституции РФ, «но имплицитно содержатся в ней», предположительно вытекающая из конституционных функций и полномочий Президента РФ². Президент РФ не ввел своим указом чрезвычайное положение на территории Чечни, а обязал соответствующие органы и структуры осуществить все необходимые меры для наведения конституционного порядка в республике и тем самым применил полномочия, прямо не предусмотренные Конституцией РФ и федеральными законами. Конституционный Суд РФ признал правомерность действий Президента РФ и их соответствие Основному Закону страны, указав, что из него «не следует, что обеспечение государственной целостности и конституционного порядка в экстраординарных ситуациях может быть осуществлено исключительно путем введения чрезвычайного или военного положения». Вместе с тем Конституционный Суд РФ постановил, что в любом случае Президент РФ должен действовать «в установленном Конституцией порядке», а для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83–90 Конституции РФ, их общие рамки определяются конституционным принципом разделения властей и требованием ч. 3 ст. 90 Основного Закона, согласно которому указы и распоряжения Президента РФ не должны

¹ См.: По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне Осетино-Ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5.

² См.: Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008. С. 47.

противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Однако если проанализировать содержание и направленность федеральных законов, актов Конституционного Суда РФ и указов самого Президента РФ, которые закрепляют или признают за ним новые полномочия, то их реальной конституционной основой окажется не принцип разделения властей, который как раз ограничивает возможности расширения компетенции главы государства, а *принцип государственного суверенитета*, содержательным элементом которого является идея единства системы публичной власти, первоначально закрепленная в Конституции РФ как составная часть принципа федерализма (ст. 5), а в 2020 г. нашедшая свое отражение в ч. 2 ст. 80 Основного Закона России. Практика государственного строительства последних трех десятилетий показала приоритетное значение в системе основ конституционного строя именно этих принципов и наглядно продемонстрировала, что только их реализация гарантирует возможность существования и развития российского государства, а основным политико-правовым институтом, обеспечивающим их претворение в жизнь, выступает институт президентства. Это находит проявление в указанном нормотворчестве Президента РФ и наглядно выражается в принятии им правовых документов, определяющих стратегию управления обществом.

2. Постановления палат Федерального Собрания РФ. В юридической литературе к числу источников конституционного права обычно относят нормативные постановления палат Федерального Собрания РФ¹. Согласно Конституции РФ по вопросам своего ведения Совет Федерации и Государственная Дума принимают постановления, которые являются подзаконными актами и принимаются по вопросам, не требующим законодательного оформления. При этом в ч. 2 ст. 102 и в ч. 2 ст. 103 Конституции РФ устанавливается, что палаты парламента принимают постановления только лишь по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ. Перечень

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс. В 2 т. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. Т. 1. С. 69; Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 1998. С. 274; Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юрист, 2002. С. 104–108.

таких вопросов определен в ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Основного Закона страны. Кроме того, в соответствии с ч. 4 ст. 101 Конституции РФ «каждая из палат принимает свой регламент», которым регулируются вопросы внутреннего распорядка их деятельности. Однако за 30 лет работы палат российского парламента перечень вопросов, по которым палатами принимаются постановления, оказался значительно расширен актами текущего законодательства. Например, в соответствии с ч. 4 ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» палаты Федерального Собрания назначают, каждая, по 5 членов Центральной избирательной комиссии. Статья 12 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предусматривает направление и отзыв в состав Национального финансового совета – коллегиального органа управления Банком России – членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы и др. Решения палат во всех указанных случаях оформляются постановлениями. Постановления палат принимаются также по целому ряду вопросов организационного и технического характера: законопроектной работы палат, создания ими согласительных комиссий для преодоления разногласий между палатами по закону, принятому Государственной Думой, но не одобренному Советом Федерации; содержащих обращения (например, в Конституционный Суд РФ) или заявления, отражающие позицию палат по важным социальным, экономическим, политическим, международным, национальным и другим проблемам.

Таким образом, подавляющее число постановлений палат Федерального Собрания РФ не носят нормативного характера и не содержат юридических норм. Однако в силу самого уровня, на котором они принимаются, а это федеральный, общегосударственный уровень, самого характера решаемых палатами вопросов, а это часто вопросы важнейшего общегосударственного значения, с содержанием которых прямо связаны само существование, безопасность и жизнедеятельность государства или отдельных его крупных областей и сфер, организация и управление ими, постановления Государственной Думы и Совета Федерации совсем в иных (не законодательных) правовых формах и иными способами разрешают (или способствуют

разрешению) ключевые вопросы внутренней и внешней государственной политики. Например, постановления Совета Федерации об использовании Вооруженных Сил РФ за рубежом¹, по утверждению им же указов Президента РФ о введении чрезвычайного или военного положения; постановления, которыми производятся назначения на высокие государственные должности, утверждение на них и освобождение от них конкретных лиц как нижней, так и верхней палатами Федерального Собрания РФ (Председателя Правительства РФ, его заместителей, министров, судей Конституционного Суда РФ, Генерального прокурора, членов Счетной палаты и др.) – все эти акты не являются законодательными. Их даже нельзя признать по их внешним признакам нормативными. Однако в силу своей значимости и правовых последствий они не могут быть отнесены и к индивидуальным, правоприменительным актам, хотя по форме выглядят таковыми. Для характеристики их правовой природы подходит название «*квазииндивидуальный*» или «*квазиприменительный акт*», так как по своему юридическому содержанию они выступают как нормативные акты, поскольку вызывают не просто юридические, а именно нормативные последствия в виде вытекающего из них широкого применения юридических норм и (или) издания нормативных актов другими субъектами правотворчества. Так, постановление Совета Федерации о назначении на должность Председателя Верховного или Конституционного суда РФ является основанием для возникновения целого ряда общих конституционно-правовых отношений, связанных с приобретением лицом, назначенным на эту должность, соответствующего статуса, а в дальнейшем и реализацией им своих полномочий, прав и должностных обязанностей, предусмотренных этим статусом, в конкретных правоотношениях, но уже на основе норм Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и других законов, определяющих правовое положение судей в нашей стране. Аналогичные правовые последствия будут вызывать постановления верхней палаты парламента об утверждении указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного

¹ См.: Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации: постановление Совета Федерации ФС РФ от 22.02.2022 № 35-СФ. URL: <https://ppt.ru> (дата обращения: 25.02.2023).

положения, после вступления которых в силу их значение ввиду исчерпанности своей миссии теряется, исчезает, но именно этот акт позволяет вступить в действие нормам соответствующих конституционных законов, а органам государственной власти, ответственным за их применение, начать функционировать в соответствии с этими нормами, что предполагает издание ими достаточно большого числа новых нормативных актов и введение новых норм, касающихся регулирования административных, уголовных, гражданских и иных отношений в особых условиях военного или чрезвычайного положения.

То же самое можно сказать о постановлениях Совета Федерации, утверждающих изменение границ между субъектами Российской Федерации¹, назначающих выборы Президента РФ, или постановлениях Государственной Думы, содержащих решение о доверии Правительству РФ или принятых по результатам его ежегодных отчетов перед Думой о результатах своей деятельности.

Существенной и неоспоримой нормативностью среди постановлений палат Федерального Собрания РФ обладают постановления, которыми в соответствии с ч. 4 ст. 101 Конституции РФ принимаются их регламенты, а также вносятся изменения и дополнения в них.

Регламент (франц. *reglement*, от *regle* – правило) – это документ, определяющий внутреннюю организацию и порядок деятельности какого-либо органа или учреждения. То есть по своему характеру и целевому назначению регламенты являются актами, устанавливающими правила внутренней деятельности организации. В данном случае их основные задачи и функции заключаются в установлении внутренней структуры, форм деятельности и порядка работы палат федерального парламента, их руководящих органов и структурных подразделений (фракций, комитетов, комиссий). Как указано в ст. 2 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ, «порядок деятельности Государственной Думы определяется Консти-

¹ См.: Об утверждении изменения границы города федерального значения Санкт-Петербурга: постановление Совета Федерации ФС РФ от 23.06.2021 № 426-СФ. URL: <http://council.gov.ru> (дата обращения: 25.02.2023); Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью: постановление Совета Федерации ФС РФ от 27.12.2011 № 560-СФ. URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 25.02.2023).

туцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и настоящим Регламентом»¹. Аналогичное положение содержится в ч. 2 ст. 3 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ². То есть регламенты палат российского парламента в принципе не предназначены для определения правового положения как их самих, так и других органов государственной (публичной) власти, которые в общем и целом закрепляются в Конституции РФ и федеральных законах. Исходя из этого, основное место в содержании регламентов занимают чисто организационные и технические нормы. Однако в силу высокой общегосударственной политической значимости самой парламентской деятельности целый ряд положений регламентов палат поднимаются до уровня юридических норм. Это, например, нормы, которыми определяются: законодательный процесс, в том числе порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ; процедуры досрочного отрешения от должности Президента РФ; порядок рассмотрения вопроса о доверии Правительству РФ и его отчета перед Государственной Думой и многие другие.

Если абстрагироваться от значения и роли, которую играют эти нормы в организации государственного аппарата, внесении изменений в Конституцию РФ, принятии законов и т. д., то регламенты палат вполне можно рассматривать в качестве локальных правовых актов внутриорганизационного характера, как это делается по отношению к корпоративным актам управления, уставам саморегулируемых организаций, положениям о системе внутреннего контроля госкорпораций и т. п. Все дело, однако, в том, что не принимать во внимание политико-правовой масштаб предписаний регламентов палат парламента, роль и положение их адресатов в системе государственной власти и управления невозможно, и именно это придает им характер общих нормативных правовых актов. Своими отдельными положениями регламенты палат Федерального Собрания РФ нередко

¹ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ: постановление Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 15.12.2020). URL: <http://duma.gov.ru> (дата обращения: 26.02.2023).

² См.: О Регламенте Совета Федерации ФС РФ: постановление Совета Федерации ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 13.04.2022). URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 26.02.2023).

детализируют положения самой Конституции РФ и определяют некоторые элементы статуса федеральных органов государственной власти, в том числе и высших, а также их руководителей, организационно не подчиненных палатам парламента. Это вытекает из содержания ст. 103.1 Конституции РФ, в соответствии с которой «Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания». При этом контрольными полномочиями в отношении чуть ли не всех иных органов публичной власти, порядок осуществления которых определяется регламентами палат, обладают не только сами палаты, но и их комитеты и комиссии и отдельные депутаты и сенаторы. Неслучайно поэтому некоторые ученые в Советском Союзе, где регламент Верховного Совета СССР утверждался законом, полагали, что в иерархии источников права он занимает следующее место после конституции как акт более высокой юридической силы по сравнению с другими законами¹. И в настоящее время высказываются мнения о целесообразности принятия регламента палат Федерального Собрания РФ «в соответствии с установленной законодательной процедурой» и наделении их «всеми характеристиками общероссийского закона»².

В то же время всесторонняя характеристика позволяет сделать вывод, что *регламенты палат Федерального Собрания РФ выступают как смешанные правовые акты, содержащие в себе одновременно юридические, организационные и технические нормы*. При этом превалируют в них именно организационно-технические нормы, многие из которых лишь в силу важности решаемых палатами вопросов приобретают свойства и характер юридических, хотя по своей природе они таковыми не являются. Все указанное позволяет определить регламенты палат как *квазинормативные акты общего характера*.

¹ См.: Гуреев П. П., Лазарев Л. В. Регламент Верховного Совета СССР. М.: Юрид. лит., 1981. С. 27.

² Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 1998. С. 73.

Понятие «квази» здесь применяется не в смысле «мнимых» или «ненастоящих», то есть ложно нормативных, а в смысле близости их по содержанию и значению к нормативным актам, подобным им, но все же не обладающим всеми их полными характеристиками, по крайней мере так, как нормативные правовые акты определяются в ряде официальных документов или в теоретических работах. Однако, содержа в себе важные юридические правила конституционно-правового характера, постановления, которыми принимаются *регламенты палат, и другие постановления палат Федерального Собрания РФ, принимаемые по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ, выступают как важнейшие источники конституционного права*¹.

3. Нормативные акты Правительства РФ. Еще одним видом источников конституционного права федерального уровня являются правовые акты *Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти России*, имеющие нормативный характер и содержащие конституционно-правовые нормы. Обычно к ним относят постановления Правительства РФ. Однако и его распоряжения в целом ряде случаев могут содержать в себе правовые нормы. Нормативные правовые акты Правительства РФ всегда носят подзаконный характер. Правительство РФ издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ (ч. 1 ст. 115 Конституции РФ).

Такое положение акты правительства занимают в большинстве стран, хотя имеются и исключения. Встречаются страны, где правительство может издавать временные акты, имеющие силу закона. К примеру, в соответствии со ст. 38 Конституции Франции для выполнения своей программы Правительство может обратиться к парламенту за разрешением издания ордонансов ограниченного срока действия по вопросам, обычно относящимся к полномочиям высшего законодательного органа. Но такие акты обычно нуждаются в утверждении парламентом.

Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации (ст. 115 Конституции РФ). Постановления Правительства РФ обязательны для всех

¹ См.: Грачев Н. И., Иваненко А. В. Правовая природа постановлений палат Федерального Собрания Российской Федерации // Правовая культура. 2021. № 2 (45). С. 21–35.

федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, если они издаются по вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ).

Источниками конституционного права являются все акты Правительства РФ, связанные с регламентацией различных аспектов его взаимодействия и взаимодействия подведомственных ему органов исполнительной власти с другими высшими органами государства и иными органами публичной власти, не подчиненными непосредственно Правительству РФ, по отношению к которым оно не обладает какими-либо властными полномочиями. Таковыми, например, являются: постановление Правительства РФ от 01.02.2000 № 94 (ред. от 06.09.2021) «О полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации»; постановление Правительства РФ от 12.08.2000 № 592 (ред. от 21.02.2018) «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 02.06.2022) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» и целый ряд других.

Значительное место среди источников конституционного права занимают нормативные акты Правительства РФ, конкретизирующие правовой статус граждан России, лиц без гражданства и иностранных граждан в различных отраслях и сферах общественной жизни. К их числу, в частности, относятся: постановление Правительства РФ от 13.02.2019 № 146 «Об утверждении Правил организации и осуществления государственного контроля и надзора за обработкой персональных данных»; постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (ред. от 01.07.2022) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»; постановление Правительства РФ от 18.12.2003 № 759 (ред. от 28.08.2009) «Об утверждении

Правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации»; постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 (ред. от 11.10.2021) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»; постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1485 «Об утверждении положения о подготовке граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; распоряжение Правительства РФ от 16.03.2020 № 635-р (ред. от 14.06.2022) «О временном ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства и временном приостановлении оформления и выдачи виз и приглашений» и др.

В научной литературе содержатся утверждения, что к источникам конституционного права относятся постановления Правительства РФ, которыми принимаются положения о правовом статусе подчиненных ему федеральных органов исполнительной власти, например постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 (ред. от 01.10.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» или постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 (ред. от 14.04.2022) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации». Несмотря на то, что в такого рода актах можно найти отдельные нормы конституционно-правового характера, в целом эти акты выступают как источники административного права.

Источником конституционного права является также *регламент Правительства РФ*, утвержденный постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 30.06.2022). Данный документ содержит целый комплекс норм конституционного права, посвященных законопроектной деятельности Правительства РФ, его взаимоотношениям с Федеральным Собранием РФ и особенно с его нижней палатой – Государственной Думой; в нем определяется порядок

участия Правительства РФ в работе Федерального Собрания РФ, назначения и деятельности представителей Правительства РФ в Федеральном Собрании РФ, устанавливается порядок рассмотрения Правительством РФ запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Регламент Правительства РФ регулирует также порядок его взаимоотношений с органами судебной власти.

4. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти. Источниками конституционного права могут быть также отдельные *нормативные акты федеральных органов исполнительной власти*. В настоящее время в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. В соответствии с общими правилами, установленными этим указом, только федеральные министерства могут издавать нормативные правовые акты. Федеральные службы и федеральные агентства не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной для них сфере деятельности. Они могут издавать только правоприменительные (индивидуальные) акты. Однако такое право может быть предоставлено им указами Президента РФ, если руководство ими осуществляет Президент РФ, или постановлениями Правительства РФ, в случае когда руководство ими осуществляет Правительство РФ. Такого рода нормативные акты принято называть ведомственными, поскольку они издаются центральными органами управления отраслевой, межотраслевой или специальной компетенции, для которых в науке еще в дореволюционное время было принято объединенное название: ведомства. Ведомственные нормативные акты всегда издаются во исполнение или в развитие решений высших органов государственной власти либо по их поручению и редко по собственной инициативе. Но в любом случае они должны соответствовать и не противоречить Конституции РФ, федеральным законам, указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ.

Указом Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 03.03.2022) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нор-

мативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» было установлено, что ведомственные нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат обязательной государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ и обязательному официальному опубликованию в течение 10 дней после дня их государственной регистрации, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Ведомственные нормативные акты, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Роль и значение ведомственных нормативных актов в регулировании конституционно-правовых отношений недостаточно изучены наукой конституционного права и иногда сильно приуменьшаются в литературе. Так как они играют вспомогательный характер по отношению к основным источникам конституционного права, то не все ученые признают их роль в его формировании. Тем не менее в системе целого ряда министерств и федеральных служб встречаются акты, нормативно обеспечивающие реализацию конституционно-правовых норм. Ими регулируются, в частности, некоторые вопросы реализации прав и свобод граждан, правовой статус организаций, призванных обеспечить реализацию основ конституционного строя, и т. д. Наибольшую роль в этом направлении играют Министерство юстиции РФ, Министерство иностранных дел РФ, Министерство внутренних дел РФ и ряд других ведомств, тесно связанных с обеспечением конституционной законности.

В качестве примеров можно привести ряд нормативных актов МВД России, Минюста России: 1) приказ МВД России от 10.12.2020

№ 856 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, проставляемых в том числе многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг» (зарегистрирован в Минюсте России 12.02.2021 № 62483), который устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий) подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях, а также порядок взаимодействия этих подразделений с территориальными органами МВД России, организациями и подразделениями системы МВД России, с федеральными органами исполнительной власти, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг, иными организациями при постановке иностранных граждан и лиц без гражданства на миграционный учет и снятии их с миграционного учета в Российской Федерации; 2) приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 (ред. от 01.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 31.12.2013 № 30957), принятый во исполнение Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; 3) приказ МВД России от 24.05.2022 № 355 «Об установлении состава и формата сведений, передаваемых

с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия органом регистрационного учета и уполномоченными должностными лицами многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг при регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 09.09.2022 № 70024); 4) приказ Минюста России от 30.12.2011 № 455 (ред. от 23.05.2022) «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций» (зарегистрирован в Минюсте России 02.02.2012 № 23117), который устанавливает стандарт и порядок предоставления центральным аппаратом Министерства юстиции РФ и его территориальными органами государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций (общероссийских и международных общественных объединений, политических партий, различных некоммерческих неправительственных организаций, религиозных организаций и др.) при их создании, реорганизации, ликвидации, внесении в их учредительные документы изменений, принятии решения о внесении в Единый государственный реестр юридических лиц сведений (изменений в сведения) о некоммерческих организациях.

5. Нормативные акты (постановления) Центральной избирательной комиссии РФ. Постановлениями Центральной избирательной комиссии РФ (ЦИК РФ) решаются специфические задачи конституционно-правового регулирования. С их помощью осуществляется регулирование избирательного процесса, разрешаются конкретные вопросы порядка организации и проведения различных референдумов (общегосударственных, региональных, местных), уточняется порядок реализации отдельных положений избирательного законодательства, а также регламентируется деятельность самой ЦИК РФ, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, вплоть до участковых избирательных комиссий.

Примером такого рода актов являются следующие постановления ЦИК РФ: от 22.01.2014 № 213/1399-6 «О Порядке установления

итогах голосования и определения результатов выборов, референдума на основании протоколов об итогах голосования, составленных в электронном виде с использованием автоматизированных рабочих мест участковых избирательных комиссий»; от 11.08.2021 № 40/323-8 «О формах избирательных бюллетеней для голосования по федеральному и одномандатному избирательным округам на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва»; от 16.11.2021 № 70/611-8 «Об утверждении результатов учета объема эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) в октябре 2021 года»; от 22.12.2021 № 75/637-8 «О Положении об особенностях голосования, установления итогов голосования при проведении голосования на выборах, референдумах в течение нескольких дней подряд»; от 08.06.2022 № 86/716-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем» и др.

6. Подзаконные нормативные акты органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. К подзаконным нормативным правовым актам органов власти субъектов Федерации относятся:

а) постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. По отношению к предметам их правового регулирования, содержанию и характеру нормативности будет справедливым все, что было сказано выше по поводу постановлений палат Федерального Собрания РФ;

б) указы (постановления) и распоряжения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (главы республики или губернатора), который издает их на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации;

в) постановления региональных правительств или администраций как высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, издаваемые на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных право-

вых актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава), законов субъекта Федерации, указов (постановлений) и распоряжений высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации);

г) постановления и приказы органов, отраслевых и межотраслевых, исполнительной власти субъекта Российской Федерации (министерств, главных управлений, департаментов и т. п.).

7. Муниципальные нормативные правовые акты. К ним относят нормативные акты городских округов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, а также иных городских округов, муниципальных округов и муниципальных районов, городских и сельских поселений, внутригородских территорий городов федерального значения. Они принимаются органами местного самоуправления данных муниципальных образований в соответствии с их компетенцией либо непосредственно населением муниципальных образований путем прямого волеизъявления граждан, постоянно проживающих в муниципальных образованиях, на местном референдуме или сходе граждан.

Обычно к источникам конституционного права на муниципальном уровне относят локальные нормативные акты, регулирующие вопросы организации и компетенции муниципальных органов, правового положения их депутатов и должностных лиц:

а) уставы муниципальных образований;

б) постановления представительного органа муниципального образования;

в) постановления и распоряжения главы местного самоуправления и местной администрации.

Основным нормативным правовым актом любого муниципального образования является устав муниципального образования, регулирующий наиболее важные вопросы местного самоуправления на конкретной территории. Устав является актом высшей юридической силы в системе правовых актов муниципального образования. Все иные правовые акты, принятые в соответствующем муниципальном образовании, должны соответствовать положениям устава. В уставе определяется: наименование муниципального образования; перечень вопросов местного значения; формы, порядок и гарантии

участия населения в решении вопросов местного значения; структура и порядок формирования органов местного самоуправления; полномочия выборных и иных органов, а также должностных лиц местного самоуправления; порядок принятия, официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов; виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета и другие важные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Постановления представительного органа, главы местного самоуправления и местной администрации, как правило, содержат такие нормы конституционно-правового характера, которые определяют правовое положение структурных подразделений представительного органа и местной администрации, регламенты их деятельности, положения и правила, регулирующие вопросы, относящиеся к ведению местного самоуправления.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите виды подзаконных актов в Российской Федерации. Охарактеризуйте их в качестве источников конституционного права.

2. Какие акты Президента РФ можно отнести к источникам конституционного права? Назовите их основные особенности и характерные черты как источников конституционного права.

3. Определите роль и назначение правовых актов палат Федерального Собрания РФ в качестве источников конституционного права.

4. Назовите виды и основные особенности нормативных актов Правительства РФ как источников конституционного права.

5. Укажите виды нормативных актов федеральных органов исполнительной власти и определите их роль и значение в регулировании конституционно-правовых отношений.

§ 7. Акты Конституционного Суда Российской Федерации как источники конституционного права

Вопрос о правовой природе решений Конституционного Суда РФ является одним из наиболее дискуссионных в юридической литературе. В ней отсутствует единое мнение о том, являются ли его решения источниками российского права или нет. Однако практика деятельности Конституционного Суда РФ дает все больше оснований к тому, чтобы рассматривать его в качестве квазиправотворческого органа, а его постановления и определения – специфическими формами выражения и закрепления юридических норм.

Конституционный Суд РФ – высший судебный орган конституционного контроля, осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей ее территории (ст. 1 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Таким образом, его основное назначение заключается в рассмотрении по существу конкретных дел, связанных с нарушением конституционной законности, в соответствии со своей компетенцией, закрепленной в ст. 125 Конституции РФ. Поэтому в первую очередь его деятельность носит правоприменительный характер и состоит в использовании и применении конституционных норм посредством их официального толкования. Однако, рассматривая конкретные дела и давая в процессе их рассмотрения официальное, обязательное для всех субъектов права толкование принципов и норм действующей Конституции РФ, Конституционный Суд РФ высказывает собственные правовые позиции, которые содержат нормативно-интерпретационные установления, выходящие за пределы рассмотренного дела¹ и выступающие по существу как некие новые общие правила, имеющие значение правовых норм. Исходя из этого, *целый ряд решений Конституционного Суда РФ сочетают в себе качества правоприменительных и нормоустанавливающих актов и выступают как источники конституционного права*, а нередко и других отраслей российского права.

¹ См.: Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Издательский дом «Городец»: «Формула права», 2003. С. 56.

В случае когда Конституционный Суд РФ, рассматривая какое-то конкретное дело, признает ту или иную норму закона или иного нормативного правового акта неконституционной, то есть противоречащей Конституции РФ, он лишает ее юридической силы и тем самым отменяет ее. Получается, что соответствующее решение Конституционного Суда РФ приобретает свойство нормативного акта, которые, как известно, не только устанавливают правовые нормы, но и изменяют и отменяют их или изменяют сферы их действия. В данном случае Конституционный Суд РФ играет роль «негативного законодателя». Когда же Конституционный Суд РФ дает официальное, обязательное для всех субъектов права толкование конституционных положений, он вынужденно, по необходимости выступает в качестве «положительного законодателя», вынося решения, фактически создающие новые нормы, не меняя текст Конституции РФ, но совершенствуя смысл конституционных норм, подвергая их детализации и конкретизации.

Силу юридических норм правовым позициям Конституционного Суда РФ придает тот факт, что принимаемые им решения общеобязательны не только для сторон по конкретному делу, но и для других субъектов права. Они становятся образцом, которым в обязательном порядке должны руководствоваться другие органы публичной власти и должностные лица при разрешении аналогичных вопросов, что вытекает из целого ряда норм Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

При этом, как считает целый ряд ученых, итоговые решения, принятые Конституционным Судом РФ в порядке контроля за реализацией норм российской Конституции, являются источниками права, которым в иерархии правовых актов отведено место ниже Конституции РФ, но выше любых иных нормативных актов, включая федеральные конституционные законы. Как отмечает председатель Конституционного Суда РФ профессор В. Д. Зорькин, «юридическая сила итоговых решений Конституционного Суда превышает юридическую силу любого закона и, соответственно, практически равна юридической силе самой Конституции, которую уже нельзя применять в отрыве от итоговых решений Конституционного Суда, относящихся к соответствующим нормам, и тем более вопреки этим

решениям», а «любое толкование высшего закона страны, которое дается Конституционным Судом в его правовых позициях, имеет конституционную силу»¹.

Можно выделить ряд свойств постановлений Конституционного суда РФ, раскрывающих их нормативную природу, позволяющих рассматривать их в качестве источников российского права, способных в большей мере, чем все остальные нормативные акты, развивать заложенные в Конституции РФ идеи и принципы:

а) постановления о толковании положений Конституции РФ, о проверке конституционности актов, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, о разрешении компетенционных споров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов – могут приниматься только Конституционным Судом РФ;

б) постановления Конституционного Суда РФ – общеобязательны и носят прецедентный характер;

в) постановления Конституционного Суда РФ – не требуют дополнительного утверждения другими государственными органами, имеют юридическую силу, превышающую силу федеральных законов;

г) постановления Конституционного Суда РФ – подлежат опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, а также субъектов Российской Федерации, которых они касаются;

д) все решения Конституционного Суда РФ – окончательны, обжалованию не подлежат и вступают в силу немедленно после их провозглашения (ч. 1 ст. 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Примерами негативного нормотворчества Конституционного Суда РФ, например в 2022 г., являются признание им неконституционными: ст. 1260 (п. 3) Гражданского кодекса РФ, ст. 445 (абз. 2 ч. 3) Гражданского процессуального кодекса РФ, ст. 53.1 (ч. 7) Уголовного кодекса РФ, ст. 4.5 (ч. 1) Кодекса РФ об административных правонарушениях и др.²

¹ Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 5–6.

² См.: Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации за 6 месяцев 2022 г. URL: <https://ombudsmanrf.org> (дата обращения: 12.02.2023).

Примерами позитивного нормотворчества выступают целый ряд постановлений Конституционного Суда РФ, которыми он установил возможность принятия Президентом РФ нормативных актов по вопросам исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ)¹, совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ)², а также осуществления полномочий по обеспечению согласованного функционирования органов публичной власти, включая и те случаи, когда механизм реализации этих полномочий не конкретизирован ни в Конституции РФ, ни в федеральных законах, с определением для нормативных актов главы государства в качестве общих пределов следование принципу разделения властей, соответствие федеральным законам и ограничение действия президентских актов по времени моментами вступления в юридическую силу соответствующих федеральных законов³.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте правовую характеристику Конституционному Суду РФ и определите его основные функции.
2. Почему Конституционный Суд РФ нередко характеризуется как квазиправотворческий орган?
3. Приведите примеры решений Конституционного Суда РФ, содержащие нормы конституционного права.

¹ См.: По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 15.01.2023).

² См.: По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П. URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 15.01.2023).

³ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 № 8-П. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 15.01.2023).

4. Какова юридическая сила решений Конституционного Суда РФ?
5. Определите место и значение решений Конституционного Суда РФ в правовой системе России.

§ 8. Конституционно-правовые договоры

Нормативный договор – это соглашение между различными полномочными субъектами права, в котором содержатся юридические нормы. Он является основным источником международного права. Однако в целом ряде случаев нормативные договоры используются во внутригосударственном праве и могут носить конституционно-правовой или административно-правовой характер.

***Нормативный конституционно-правовой договор** – это совместный нормативный правовой акт, представляющий собой волеизъявление двух или более уполномоченных субъектов правотворчества, устанавливающий, изменяющий или отменяющий конституционно-правовые нормы, направленные на регулирование поведения как этих субъектов, так и других лиц, действующих в сфере осуществления публичной власти.*

Как нормативный акт конституционно-правовой договор обладает следующими признаками: письменный характер и определенная степень формализованности; направленность на регулирование публичных интересов; двусторонний (многосторонний) характер волеизъявления; согласованность волеизъявлений субъектов; содержание в тексте договора нормативных положений (правил общего характера); обязательность выполнения положений соглашения не только его субъектами, но и другими (третьими) лицами.

Часть 3 ст. 11 Конституции РФ закрепляет возможность использования договорных отношений в федеративных отношениях, устанавливая, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий».

Федеративный договор от 31.03.1992 регулировал разграничение властных функций и полномочий между Российской Федерацией

и ее субъектами после распада СССР и до принятия ныне действующей Конституции РФ 12.12.1993. Федеративный договор – это договор между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации по поводу разграничения предметов ведения и полномочий, заключенный 31.03.1992 и инкорпорированный в действовавшую Конституцию РСФСР 1978 г. в качестве приложения. С формально-юридической точки зрения Федеративный договор – это три самостоятельных договора, заключенных между федеральной властью и органами государственной власти, соответственно: а) суверенных республик в составе Российской Федерации, б) краев, областей и городов федерального значения, в) автономной области и автономных округов в составе Российской Федерации. Этот договор был положен в основу правового регулирования вопросов федеративного устройства России при принятии Конституции РФ 1993 г. При этом он сохранил свою юридическую силу и после ее принятия, продолжая действовать и в настоящее время. Однако в заключительных и переходных положениях Конституции РФ (абз. 4 п. 1) предусматривается, что Федеративный договор действует в части, не противоречащей положениям Конституции РФ.

После принятия Конституции РФ 1993 г. важной формой правового оформления федеративных отношений стали двусторонние договоры и соглашения между органами государственной власти Федерации и ее субъектов. Правовой основой их заключения являлась та же самая ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, устанавливающая, что разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти может осуществляться кроме Конституции РФ и законодательства также двусторонними договорами между ними. В период с 1994 по 1998 г. было заключено 46 таких договоров, большинство из которых не соответствовало Конституции РФ. Однако уже в период первой президентуры В. В. Путина главе государства удалось исключить из федеративных отношений договорную практику и ввести отношения между Федерацией и ее субъектами в исключительно конституционное поле на основе федерального законодательства. Но в принципе Конституция РФ не исключает возобновления договорной практики в федеративных отношениях. Порядок заключения таких договоров устанавливается

ст. 50 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В соответствии с ней заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральным законодательством. Проект такого договора одобряется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, подписывается Президентом РФ и высшим должностным лицом данного субъекта Федерации. В течение десяти дней после подписания договора Президент РФ вносит в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении договора. Договор вступает в действие со дня вступления в силу федерального закона о его утверждении. Такой договор имеет силу федерального закона, а срок его действия не может превышать десять лет.

Кроме того, Конституция РФ предусматривает возможность заключения еще целого ряда конституционно-правовых договоров.

Один из них связан с наличием в составе Российской Федерации сложносоставных субъектов. К ним относятся края и области, которые имеют в своем составе автономные округа. Поэтому ч. 4 ст. 66 Конституции РФ предусмотрела, что отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться не только федеральным законом, но и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. В качестве примера можно привести Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа от 16.08.2004, который был пролонгирован 04.07.2013.

Часть 5 ст. 66 Конституции РФ предусматривает, что статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом. В соответствии с буквальным толкованием данного положения статус субъекта Федерации меняется конституционным законом, но очевидно, что в основе изменения его статуса должно лежать согласие,

выраженное в форме двустороннего соглашения органов государственной власти Российской Федерации и данного субъекта.

В соответствии с ч. 3 ст. 67 субъекты Федерации обладают элементами территориального верховенства, поскольку «границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия». Пункт «а» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ относит окончательное решение этого вопроса к ведению Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Однако, как и в предыдущем случае, постановлению верхней палаты российского парламента должен предшествовать соответствующий конституционно-правовой договор об изменении границ между самими субъектами Федерации.

Части 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ предусматривают возможность заключения соглашений о передаче федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и, наоборот, передаче по соглашению региональными органами своих полномочий федеральным органам исполнительной власти. В целом, с точки зрения их правового содержания, такие соглашения носят административно-правовой характер, однако нельзя исключать возможность наличия в них и норм конституционного права, когда речь в них идет, например, о полномочиях, закрепленных за высшим должностным лицом или правительством субъекта Федерации в его конституции или уставе. Поэтому такого рода соглашения могут выступать источниками конституционного права. Как следует из ст. 51 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», соглашение заключается в порядке, установленном Правительством РФ, и вступает в силу после того, как Правительство РФ его утвердит. В соглашении определяются условия и порядок передачи полномочий, в том числе порядок их финансирования, осуществления контроля за их осуществлением, срок действия соглашения, ответственность сторон, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с реализацией соглашения.

В качестве примеров конституционно-правовых договоров нередко приводятся Договор об образовании СССР 1922 г., который затем стал составной частью Конституции СССР 1924 г., и Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Россий-

скую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов», подписанный в Москве 18.03.2014¹. Сюда же следует отнести и Договор о создании Союзного Государства Россией и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного государства»². Все они содержат элементы как международного, так и конституционно-правового договора. Так, договор о вхождении Республики Крым в Российскую Федерацию устанавливает ряд переходных положений, регламентирующих такие вопросы конституционно-правового значения, как границы республики, гражданство ее жителей, создание различных государственных органов, территориальное устройство республики и др. Такого рода договоры, как правило, рассматриваются в качестве международно-правовых во время их разработки и заключения и как внутригосударственные, конституционно-правовые после их вступления в силу в полном объеме, так как на их основе возникает либо новое государство, как в случае с СССР, либо государственное образование, входящее в состав другого государства, меняет свой статус, становясь его составной частью, как в случае с Республикой Крым. Поэтому юридическую природу двух первых договоров следует считать в настоящий момент конституционной, а последнего, поскольку он полностью так и не вступил в законную силу, международной.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие и укажите правовые признаки конституционно-правового договора.
2. Какие виды конституционно-правовых договоров предусматривает конституционное законодательство России?
3. Когда и зачем был заключен Федеративный договор и каково было его содержание?
4. Носят ли конституционно-правовой характер соглашения о передаче федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации?

¹ URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2023).

² Там же.

Список рекомендуемой литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2023).

2. О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2023).

3. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.12.2021). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2023).

4. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации : федер. закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2023).

5. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2023).

6. Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12.06.1990 № 22-1. – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2023).

7. О международных договорах Российской Федерации : федер. закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2023).

8. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 06.02.2023). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2023).

9. Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации : указ Президента РФ от 31.03.2023 № 229. – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2023).

10. Об использовании Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации : постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 22.02.2022 № 35-СФ. – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2023).

11. Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 (ред. от 01.12.2016). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2023).

12. О проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П. – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2023).

13. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (вместе с Протоколом к Федеративному договору) : федератив. договор от 31.03.1992. – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2023).

Учебная и научная литература

Основная

1. Авакьян, С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян. – Москва : Юстицинформ, 2015. – 656 с.

2. Авакьян, С. А. Конституционное право России : учеб. курс. В 2 т. / С. А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. – Т. 1. – 864 с.

3. Виноградов, В. А. Конституционное право России : учебник / В. А. Виноградов, В. Д. Мазаев, С. В. Масленникова. – Москва : Эксмо, 2022. – 752 с.

4. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко,

С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский ; под ред. Т. Я. Хабриевой. – Москва : ИНФРА-М, 2022. – 368 с.

5. Неверов, А. Я. Конституционное право : учеб. пособие для вузов / А. Я. Неверов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2023. – 367 с.

6. Эбзеев Б. С. Конституционное право России : учебник / Б. С. Эбзеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2022. – 834 с.

Дополнительная

1. Афисов, Я. В. Вопросы систематизации источников конституционного права / Я. В. Афисов // Юридический вестник ДГУ. – 2019. – № 4. – С. 45–48.

2. Бабурин, С. Н. Конституционная реформа 2020 года в Российской Федерации как путь укрепления нации / С. Н. Бабурин // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 1. – С. 3–6.

3. Герасименко, Т. В. Источники конституционного права Российской Федерации: понятие и классификация / Т. В. Герасименко // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2018. – № 1 (43). – С. 13–16.

4. Грачев, Н. И. Сущность конституции: опыт постклассической деконструкции содержания и смысла основного закона государства эпохи постмодерна / Н. И. Грачев // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2021. – № 3 (58). – С. 25–34.

5. Грачев, Н. И. Особенности правовых актов Президента РФ и конституционно-правовая формула президентской власти в России / Н. И. Грачев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 2 (139). – С. 22–38.

6. Грачев, Н. И. Правовая природа постановлений палат Федерального Собрания Российской Федерации / Н. И. Грачев, А. В. Иваненко // Правовая культура. – 2021. – № 2 (45). – С. 21–35.

7. Иванов, В. В. Нормативный конституционно-правовой договор: теория и практика. К критике современной теории государства / В. В. Иванов. – Москва : Территория будущего, 2008. – 349 с.

8. Кабанова, О. В. Международные правовые акты – источники конституционного права России / О. В. Кабанова // Власть закона. – 2017. – № 4 (32). – С. 129–138.

9. Карнаушенко, Л. В. Источник конституционного права (современные подходы к определению понятия) / Л. В. Карнаушенко // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2020. – № 1 (23). – С. 15–18.

10. Кутафин, О. Е. Источники конституционного права / О. Е. Кутафин. – Москва : Юрист, 2002. – 348 с.

11. Логвинова И. В. О политико-правовом значении деклараций / И. В. Логвинова // Социально-политические науки. – 2017. – № 2. – С. 106–110.

12. Максуров, А. А. Общепризнанные принципы и нормы международного права: понятие и проблемы применения в Российской Федерации / А. А. Максуров. – Москва : ИНФРА-М, 2021. – 189 с.

13. Сафина, С. Б. Конституционное законодательство республик в составе Российской Федерации / С. Б. Сафина. – Москва : Проспект, 2019. – 264 с.

14. Червонюк, В. И. Прямое действие Конституции / В. И. Червонюк, И. В. Калининский // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 2. – С. 95–100.

15. Яковлева, Т. А. Акты Конституционного Суда РФ в системе источников российского права / Т. А. Яковлева // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2017. – № 3–8. – С. 146–148.

Глава IV. Конституционно-правовые отношения

§ 1. Понятие, особенности и состав конституционно-правовых отношений

Конституционно-правовые отношения являются разновидностью правовых отношений. Они обладают всеми признаками, которые характерны для всех иных отношений, возникающих под воздействием юридических норм. Однако конституционно-правовые отношения имеют определенную специфику, которая определяется, во-первых, особенностями политической сферы жизнедеятельности общества, в которой они возникают; во-вторых, их содержание и качественные характеристики связаны со своеобразием самой отрасли конституционного права (спецификой и особенностями его норм) как основного регулятора жизнедеятельности государства и общества.

Общие отличительные черты конституционно-правовых отношений:

1. *Конституционно-правовые отношения имеют политический характер.* Они возникают по поводу организации и осуществления публичной власти в государстве или ее использования для достижения каких-то значимых общественных целей и задач либо имея в виду удовлетворение прав и законных интересов каких-то социальных групп, организаций и отдельных физических лиц. В этом смысле конституционно-правовые отношения выступают как наиболее обобщенная и социально значимая юридическая форма всех политических отношений в государственно-организованном обществе.

2. *Конституционно-правовые отношения представляют собой юридическую форму фактических политических отношений.* Другими словами, конституционно-правовые отношения – это такие политические отношения, которые в силу своей важности и значимости для жизни общества и существования государства, постоянного воспроизводства и повторяемости в социальной жизни требуют придания им определенной юридической формы. Отсюда вытекает, что в основе всякого конституционно-правового отношения находится какое-то фактическое отношение, каким-либо образом свя-

занное с организацией и осуществлением публичной власти в государстве, касающееся перспектив и путей развития общества и государства, участия в делах государства различных социальных групп и отдельных граждан, определения содержания публично-властной деятельности как внутри страны, так и на международной арене. Правовую форму таким отношениям придают нормы конституционного права.

3. *Конституционно-правовые отношения возникают на основе норм конституционного права*, выступая как конкретная форма его социального бытия. Они раскрывают и опредмечивают процесс воплощения конституционно-правовых норм в общественную жизнь. Можно сказать, что **конституционно-правовые отношения** – это общественные отношения политического характера, урегулированные нормами конституционного права.

4. *Конституционно-правовые отношения носят волевой характер*. Это означает, что в них, во-первых, реализуется, выраженная в нормах права воля государства. А во-вторых, то, что для их возникновения, изменения и прекращения необходима воля самих участников (как минимум одного из них) различных социальных связей политического характера. Другими словами, в основе любого юридически значимого деяния (действия или бездействия), регулируемого нормами конституционного права, лежит субъективный выбор определенных лиц, которые на основе своих интересов, оценки обстановки и обстоятельств выбирают определенный вариант поведения. И прежде чем сложиться, конституционные правовые отношения осознаются людьми, проходят через их сознание, а затем реализуются посредством их воли.

5. *Конституционно-правовые отношения представляют собой двустороннюю правовую связь и характеризуются наличием корреспондирующих прав и обязанностей их субъектов*, детально регламентирующих их поведение по отношению друг к другу. Субъекты этих отношений взаимно связаны между собой юридическими *правами и обязанностями*, закрепленными в соответствующей норме конституционного права, которые называются *субъективными*. Эта связь и есть правоотношение, в рамках которого праву одной стороны соответствует обязанность другой, и наоборот. Согласно этому участники конституционно-правовых отношений

выступают по отношению друг к другу как управомоченные и правообязанные лица, и интересы одного могут быть реализованы лишь посредством исполнения своих обязанностей другим. При этом в большинстве случаев каждый из участников конституционных правоотношений одновременно обладает правом и несет обязанность.

6. *Конституционно-правовые отношения, как и нормы конституционного права, на основе которых они возникают, находятся под охраной, защитой и контролем государства.* Другие общественные отношения такой степени защиты или контроля не имеют. Охрана и контроль за законностью и правопорядком в стране, по сути, означает охрану правоотношений и контроль за ними. В первую очередь это относится к конституционно-правовым отношениям, так как последние в своей совокупности составляют основу фактического правопорядка, который всегда есть результат деятельности государственного аппарата (аппарата публичной власти), его органов и должностных лиц по поддержанию конституционного принципа законности и государственного правопорядка.

Таким образом, *конституционно-правовые отношения – это особый вид и форма политических отношений, которые урегулированы нормами конституционного права, находятся под охраной и защитой государства, участники которых выступают носителями взаимных субъективных прав и обязанностей.*

Наряду с общими признаками конституционно-правовых отношений наиболее полное представление о них дает их структура (состав), которой обладает любое (каждое) правоотношение и которая включает в себя следующие элементы: 1) субъекты правоотношения; 2) объект правоотношения; 3) содержание правоотношения (выделяется материальное, или волевое, и юридическое содержание). Все остальные качественные особенности конституционно-правовых отношений связаны со спецификой их объектов, субъектного состава, материального (волевого) и правового содержания.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие конституционно-правовых отношений и определите их общие специфические черты.
2. Что означает волевой характер конституционно-правовых отношений?
3. Какие элементы включает в себя состав конституционно-правовых отношений?

§ 2. Субъекты конституционно-правовых отношений, их виды и специфические признаки

Субъекты конституционно-правовых правоотношений – это их участники.

Понятие субъекта конституционно-правового отношения тесно связано с понятием субъекта конституционного права, под которым понимается *потенциальный участник конституционно-правового отношения, то есть физическое или юридическое лицо либо какая-то их совокупность (группа), которые в соответствии с нормами конституционного права могут быть носителями субъективных прав и юридических обязанностей.*

Субъект конституционно-правового отношения – это такой субъект конституционного права, который реализовал свою правоспособность и стал участником конкретного правового отношения. Таким образом, **субъекты конституционно-правовых отношений – это их участники, которые имеют определенные субъективные права и несут те или иные юридические обязанности, установленные нормами конституционного права.**

Ими могут быть только отдельные люди или их общности, организации, коллективы или группы людей, то есть те, кто обладает сознанием и волей. В любом правоотношении должно быть не менее двух субъектов, но может быть несколько или даже неограниченное их количество. Субъекты правоотношений именуется еще сторонами и лицами. *Та сторона, которая обладает в правоотношении правами, называется уполномоченным лицом, а та, что несет обязанности, – правообязанным лицом.*

Все субъекты конституционно-правовых отношений можно подразделить на следующие группы по принципу особенностей их конституционно-правового статуса, форм и способов реализации своих конституционных прав и обязанностей или компетенции:

1. Физические лица: граждане России, иностранные граждане, лица без гражданства, беженцы.

2. Социальные общности: народ государства; государствообразующий народ; нации и этнические группы (народы), проживающие на территории российского государства; население конкретных субъектов Российской Федерации; население муниципальных образований.

3. Государство как политико-территориальное образование и политический институт, иные публично-правовые территориальные образования: Российская Федерация как государство; государства – члены международных объединений конфедеративного типа, членом которых является Российская Федерация, например СНГ, Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Евразийский экономический союз (ЕАЭС); субъекты Российской Федерации как несuverенные государства и государственно-территориальные образования, включая автономные образования; муниципальные образования.

4. Государственные институты, состоящие из нескольких организационно обособленных участников конституционно-правовых отношений, но выступающих в политических отношениях как определенное организационное единство при выполнении определенных государственных целей и задач (верховная власть, государственный аппарат, вооруженные силы, Федеральное Собрание РФ, законодательная власть, исполнительная власть).

5. Общественные объединения и другие негосударственные организации и органы: политические партии; общественно-политические движения; общественные организации; общественные фонды; органы общественной самодеятельности; религиозные объединения; совещательно-консультативные органы, создаваемые при органах государственной власти (Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ, Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, комиссии по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Федерации и др.).

6. Органы публичной власти и их должностные лица: государственные органы, органы местного самоуправления:

6.1. На федеральном уровне – это Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (и его палаты – Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти, Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ, Прокуратура РФ, Государственный Совет РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, а также другие государственные органы, нередко принимающие участие в конституционно-правовых отношениях,

Совет Безопасности РФ, Уполномоченный по правам человека РФ, Банк России, Счетная палата РФ, Администрация Президента РФ и др.

6.2. На уровне субъектов Российской Федерации участниками конституционных правоотношений выступают: высшие должностные лица (главы) субъектов Федерации; законодательные (представительные) органы субъектов Федерации; высшие исполнительные органы (Правительства и Администрации) и иные исполнительные органы субъектов Федерации; финансовые органы, конституционные (уставные) суды, избирательные комиссии, уполномоченные по правам человека, контрольно-счетные палаты субъектов Федерации; территориальные органы федеральных органов государственной власти – республиканские, краевые, областные суды и соответствующие органы прокурорского надзора, органы ФСБ, МВД, налоговой службы и т. д.

6.3. В территориальной структуре российского государства между федеральным уровнем власти и субъектами Федерации имеется промежуточная ступень в виде федеральных округов, в каждом из которых Президентом РФ сформирована система органов во главе с полномочным представителем Президента РФ. Полпреды входят в состав Администрации Президента РФ и подчинены непосредственно главе государства. В настоящее время существует восемь федеральных округов, каждый из которых включает в себя от 6 до 18 субъектов Федерации. Наличие федеральных округов не предусмотрено действующей Конституцией РФ. Их правовое положение не находит однозначного определения в юридической литературе. Органы власти субъектов Федерации формально не подчинены полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах. Однако по целому ряду политически значимых функций полномочные представители со своими аппаратами стали государственно-правовой и управленческой надстройкой над субъектами Федерации. Они осуществляют контроль за соблюдением и исполнением в субъектах Федерации решений высших федеральных органов государственной власти, организуют взаимодействие федеральных органов с региональными и муниципальными, координируют работу существующих на уровне округов территориальных подразделений федеральных органов государственной власти. В структуре аппарата полпредов Президента РФ на уровне федерального округа находятся главные

управления Генеральной прокуратуры РФ, войск Росгвардии, Банка России, следственные управления Следственного комитета РФ, таможенные управления ФТС России, управления Росрезерва, Роскомнадзора, департаменты Росприроднадзора и ряд других. Все эти органы также могут выступать субъектами конституционно-правовых отношений.

6.4. На местном уровне основными субъектами конституционно-правовых отношений выступают органы местного самоуправления: представительные органы местного самоуправления, главы муниципальных образований, местные администрации, контрольные органы местного самоуправления, избирательные комиссии муниципальных образований, их контрольно-ревизионные органы, а также входящие в систему местного самоуправления территориальные органы общественного самоуправления.

7. На всех уровнях публичной власти и управления к субъектам конституционно-правовых отношений относятся некоторые должностные лица и структурные подразделения целого ряда органов государственной власти и местного самоуправления: в первую очередь это депутаты всех законодательных органов и представительных органов местного самоуправления, их председатели и заместители председателей, руководители депутатских фракций; постоянные комитеты и временные комиссии законодательных и представительных органов, их руководители; Председатель Правительства РФ и федеральные министры; руководитель Администрации Президента РФ; высшие должностные лица (главы) субъектов Федерации и руководители высших органов исполнительной власти субъектов Федерации; главы местного самоуправления, руководители муниципальной администрации.

8. Отдельно следует выделить участников избирательных правоотношений и отношений, складывающихся при организации и проведении референдума, обладающих особым конституционно-правовым статусом во время таких кампаний: кандидаты в депутаты и на другие выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления; их доверенные лица; избирательные объединения; избирательные комиссии, члены избирательных комиссий с правом решающего и совещательного голоса; сотрудники аппаратов избирательных комиссий; наблюдатели на выборах; избиратели,

участвующие в этом качестве в мероприятиях избирательных кампаний и голосовании; инициативная группа по проведению референдума.

Необходимо иметь в виду, что круг субъектов конституционно-правовых отношений не является чем-то раз и навсегда данным и никогда не может считаться окончательным. Свидетельством этому является тот факт, что за последние сто лет он расширился в несколько раз. Достаточно сказать, что еще в начале 1918 г. ни в одной стране мира женщины не обладали избирательными правами. Его состав зависит от государственного и общественного строя страны, ценностных подходов к тем или иным конституционно-правовым явлениям и институтам, эволюции институтов публичной власти.

Основными особенностями субъектного состава конституционно-правовых отношений являются:

– во-первых, *существенная разница в конституционно-правовом положении различных категорий физических лиц*, которая не наблюдается в других отраслях публичного и частного права;

– во-вторых, *в наличии среди них специфических, уникальных субъектов, которые могут быть участниками лишь конституционно-правовых отношений* и не могут состоять в каких-либо иных правовых связях (за исключением международно-правовых). К ним относятся: государство, субъекты федерации и муниципальные образования, народ государства, нации и иные социальные общности, верховная власть. По отношению к ним в научной литературе нередко используются термины «коллективные субъекты конституционно-правовых отношений», «публично-правовые образования» или «юридические лица публичного права»;

– в-третьих, так как конституционно-правовые отношения – это политические отношения, практически связанные с организацией и осуществлением публичной власти, *в них один из субъектов всегда располагает способностью или возможностью определять и контролировать поведение других лиц, диктовать или навязывать им свою волю*. Следовательно, в них во всех случаях одной из сторон выступает государство, субъект федерации, муниципальное образование, государственный орган, орган местного самоуправления, их руководители либо иные носители публичной власти, например депутат представительного органа и т. п.;

– в-четвертых, конституционно-правовые отношения не всегда имеют ассиметричный характер. Они могут возникнуть между формально равноправными субъектами (например, субъектами федерации при заключении нормативного конституционно-правового договора). Однако даже в этом случае, несмотря на формальное равенство сторон при заключении самого соглашения, одна из сторон, как правило, либо доминирует фактически, либо его результатом бывает установление и закрепление норм, регламентирующих более высокое положение одной из сторон в последующих отношениях. Поэтому такого рода отношения не могут возникнуть между двумя гражданами.

1. Физические лица как субъекты конституционно-правовых отношений.

Индивидуальные субъекты конституционно-правовых отношений – это физические лица (люди, граждане). В зависимости от степени их политико-правовой связанности с российским государством среди них выделяются несколько групп:

1. *Граждане российского государства*, которые обладают всей полнотой конституционных прав и свобод и на которых возложены все конституционные обязанности.

2. *Граждане иностранных государств* – могут быть участниками достаточно большого числа конституционно-правовых правоотношений, находясь на территории Российской Федерации. Однако законодательство практически всех стран мира устанавливает для них целый ряд ограничений: они не могут избирать и быть избранными в представительные (законодательные) органы, занимать должности в государственном аппарате, служить в вооруженных силах (за определенным исключением) и правоохранительных органах, входить в состав экипажей гражданско-воздушных, морских и речных судов и др.

3. *Лица без гражданства (апатриды)*. Они подчиняются законодательству того государства, где находятся и проживают. Их правоспособность существенным образом ограничена в сфере управления делами государства: в области избирательных прав, участия в деятельности политических партий и т. п. В то же время Конституция РФ предусматривает, что они, так же как и иностранные граждане, пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, уста-

новленных федеральным законом или международным договором (ч. 3 ст. 62), которые лишают их целого ряда политических прав и обязанности нести военную службу в Вооруженных Силах РФ.

4. *Лица с двойным гражданством (бипатриды)*. Конституция РФ признает двойное гражданство. В соответствии с ч. 1 ст. 62 Конституции РФ гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство). Однако наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не освобождает его от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, и не умаляет его прав и свобод, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 2 ст. 62 Конституции РФ). В то же время целым рядом конституционных поправок и законами Российской Федерации их политическая правоспособность существенно ограничена. В соответствии с ч. 3 ст. 77, ч. 2 ст. 81, ч. 4 ст. 95, ч. 1 ст. 97, ч. 4 ст. 110, ст. 119, ч. 2 ст. 129 Конституции РФ граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства, не могут занимать выборные и иные должности в органах государственной власти и работать в различных правоохранительных структурах.

Все физические лица, для того чтобы выступать субъектами конституционно-правовых отношений, должны обладать определенными юридическими свойствами: *правоспособностью и дееспособностью*, которые в совокупности образуют такое правовое качество, как *правосубъектность*.

Правоспособность – это признаваемая государством общая (абстрактная) возможность для физического лица иметь предусмотренные законодательством права и нести обязанности. Таким образом, правоспособность – это не фактическое обладание правами, а только постулируемая законодательством *возможность* к такому обладанию. Главное в правоспособности не обладание правами и обязанностями, а принципиальная возможность (способность) иметь их. Уже само по себе это очень важно. Ведь в истории человечества в различные ее периоды далеко не все люди и не всегда наделялись законодательством такой возможностью (например, рабы

в античности) или наделялись ею лишь отчасти, не полностью (крепостные в средневековье и на пороге Нового времени). По сути, *правоспособность представляет собой право на обладание субъективными правами*, по отношению к ним она выступает как предпосылка обладания ими. Поэтому *правоспособностью в равной мере обладают все физические лица без исключения*. Она возникает с момента их рождения и прекращается с их смертью. Отсюда вытекает, что нельзя отождествлять правоспособность с фактическим обладанием правами. Фактическое обладание требует наступления некоторых условий (жизненных обстоятельств, предусмотренных законодательством): достижение определенного возраста, получение специального образования и т. д. Правоспособность означает только то, что лицо может иметь известные права. Например, каждый в соответствии со ст. 35 Конституции РФ имеет право на обладание частной собственностью, то есть вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Однако отсюда вовсе не следует, что каждый уже имеет такое имущество.

Дееспособность – это способность лица лично, своими действиями приобретать субъективные права и юридические обязанности и осуществлять их, порождая такими действиями определенные юридические последствия. Конституционная дееспособность зависит от гражданства, возраста и психического состояния лица. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 60) полной дееспособностью в нашей стране обладают только граждане России, которые могут самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18-летнего возраста. Дееспособностью не обладают малолетние, а также душевнобольные граждане, признанные по решению суда недееспособными. И те и другие лица имеют известные права, но не могут самостоятельно их осуществлять. За них это делают родители и иные законные представители: опекуны и попечители.

Правосубъектность физического лица – это его правоспособность и дееспособность, взятые в единстве и слитые во времени. Ее также называют праводееспособность. Она выступает одной из обязательных предпосылок возникновения правоотношений. *Правосубъектность – это способность лица быть субъектом правоотношений со всеми вытекающими правовыми последствиями.*

Можно выделить *общую (общеотраслевую), ограниченную и специальную конституционную правосубъектность*.

Общая конституционная правосубъектность представляет собой принципиальную возможность лица иметь все (любые) права и обязанности из числа предусмотренных действующей Конституцией РФ и способность в результате собственных действий реализовывать их в жизни: для граждан Российской Федерации – все права, свободы и обязанности человека и гражданина; для лиц, не обладающих гражданством России, – права человека.

Специальная (профессиональная, должностная) конституционная правосубъектность – это возможность приобретать и осуществлять права и обязанности, для которых требуются наличие специальных условий, установленных конституционным законодательством для тех или иных субъектов конституционного права. Например, кандидатам в сенаторы или депутаты, претендентам на должности президента, губернатора, министра, судьи и др. необходимо достижение определенного возраста, получение определенного образования, определенной профессиональной квалификации и др. Или для лиц, имеющих статус беженцев, – возможность получить российское гражданство в упрощенном порядке.

Ограниченная конституционная правосубъектность характеризует конституционно-правовое положение иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев и некоторых категорий граждан Российской Федерации. Например, в соответствии с ч. 3 ст. 32 Конституции РФ «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда».

Правосубъектность иностранцев зависит прежде всего от времени и цели их пребывания в стране. В целом она соответствует правосубъектности российских граждан. Иностранцы пользуются такими же правами и свободами, как и российские граждане, если иное не предусмотрено законодательством. Даже постоянно проживающие в стране иностранные граждане не могут избирать и быть избранными в органы государственной власти, голосовать на референдуме, участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами иных избирательных действиях и действиях по подготовке референдума. Вместе с тем согласно п. 10 ст. 4 Федерального закона

от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации. Иностранцы, постоянно проживающие на территории России, в принципе несут и почти все установленные для российских граждан обязанности, за исключением воинской обязанности.

Объем правосубъектности граждан Российской Федерации зависит от возраста и состояния здоровья. У несовершеннолетних граждан он гораздо уже, чем у совершеннолетних. Несовершеннолетние не пользуются правом избирать и быть избранными, голосовать на референдуме, поскольку в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 4) правом избирать, голосовать на референдуме, участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами иных избирательных действиях и действиях по подготовке референдума пользуются лишь граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, а быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления могут лишь граждане Российской Федерации по достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Федерации. Несовершеннолетние граждане не несут некоторых обязанностей (например, освобождены от несения военной службы, не платят законно установленные налоги и сборы и т. д.).

По мере достижения определенного возраста объем правосубъектности несовершеннолетних расширяется. Так, согласно Закону РФ от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ст. 25) гражданство детей в возрасте до 14 лет следует гражданству родителей, а гражданство детей *в возрасте от 14 до 18 лет* изменяется при

наличии их согласия. *Можно говорить об ограниченной правосубъектности граждан Российской Федерации* в этом возрасте. *Ограниченная правосубъектность* устанавливается в отношении лиц, которые вследствие психического расстройства не могут понимать значение своих действий или руководить ими. Законодательством устанавливается, что не могут избирать, быть избранными, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными, то есть не имеющие права самостоятельно осуществлять свои права и обязанности (ч. 3 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

С известной долей условности можно говорить об ограниченной конституционной правосубъектности у граждан России, на которых распространяются ограничения пассивного избирательного права. Такие ограничения устанавливаются целым рядом статей Конституции РФ (ч. 2 ст. 81, ч. 3 ст. 77, ч. 4 ст. 95, ч. 1 ст. 97, ч. 4 ст. 110, ст. 119), а также п. 3.1–3.6 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и рядом других федеральных законов. В соответствии с ними не имеют права быть избранными в выборные органы публичной власти или назначены на государственные должности граждане Российской Федерации, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на их постоянное проживание на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации. Не имеют права быть избранными также граждане Российской Федерации: а) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; б) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость с которых снята или погашена, – до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости; в) осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;

г) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, а также осужденные за совершение указанных преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости; д) причастные к деятельности общественного или религиозного объединения, иной организации, в отношении которых вступило в законную силу решение суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации.

2. Коллективные субъекты конституционно-правовых отношений. Коллективные субъекты конституционно-правовых отношений включают в себя: а) юридические лица публичного права; б) социальные общности.

Изначально понятие юридического лица является гражданско-правовой категорией, дефиницией частного права и до недавнего времени относилось почти исключительно к хозяйствующим субъектам. Понятие и признаки юридического лица частного права даются в ст. 48 ГК РФ, в соответствии с которой «юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде». В качестве юридических лиц выступают устойчивые образования, отличающиеся единством воли и цели и обладающие определенной внутренней организацией (структурой). Кроме того, для них предусмотрена государственная регистрация актом специального органа исполнительной власти, осуществляемая посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц. И с момента регистрации они начинают обладать полной правосубъектностью.

Однако в последние десятилетия в теорию а затем и в законодательство целого ряда стран (Франция, Бразилия, Германия, Россия и др.) стало внедряться более широкое понимание юридического лица, которое меняет его первоначальную концепцию. Было признано, что юридическими лицами могут быть политические партии, различные территориальные образования (субъекты федерации, автономные

и муниципальные образования), территориальные коллективы (территориальное общественное самоуправление как объединение жителей по улицам и многоквартирным домам), органы государственной власти и местного самоуправления. И, наконец, в теории права в качестве юридического лица с особой природой стало рассматриваться само государство, а особой разновидностью субъектов правоотношений стали признаваться народ государства, население субъектов федерации, автономных и муниципальных единиц, нации и различные этнические группы.

В результате в настоящее время юридическая наука находится перед актуальной проблемой, поскольку понятие юридического лица дается только в гражданском законодательстве, но оно не совсем подходит к организациям и другим коллективным субъектам публично-правовых отношений. Отсюда все чаще наблюдаются попытки отдельных ученых сконструировать особые типы юридических лиц публичного права. То же можно увидеть и в законодательстве некоторых государств. Один из ведущих отечественных конституционалистов В. Е. Чиркин предложил разработать общее понятие юридического лица и включить его в законодательство¹. Это в принципе возможно, но нецелесообразно. Между юридическими лицами частного и публичного права много общего, но и различия между ними существенны. В то же время практически у любого юридического лица могут быть и есть и частноправовые, и публично-правовые признаки. Иногда такие элементы очень незначительны, но в ряде случаев их сочетание ведет к образованию «смешанного» юридического лица (государственные корпорации, государственные фонды и некоторые другие). При этом у любого юридического лица какие-то из его качеств, публичные или частные, остаются доминирующими, в соответствии с чем его и относят к юридическим лицам публичного или частного права.

Можно выделить целый ряд общих признаков, которыми обладают юридические лица частного и публичного права: 1) их правоспособность и дееспособность совпадают по времени, наделение их правоспособностью одновременно означает и право на дееспособность;

¹ См.: Чиркин В. Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 25–30; Его же. Публичное право и юридические лица // Право и политика. 2015. № 1. С. 6–18.

2) они имеют свои органы управления либо иные структуры для представительства и реализации своих целей; 3) они имеют свои собственные материальные ресурсы и интересы и могут вступать как в публично-правовые, так и в частноправовые отношения; 4) и те и другие отвечают перед судом в порядке гражданского судопроизводства.

Юридические лица публичного права имеют следующие основные правовые признаки: 1) они являются образованиями публичного (государственного или общественного) характера, основной их целью и содержанием деятельности выступает достижение общего блага, каких-то государственных или общественных интересов или осуществление общепользуемой деятельности, решение задач социального характера или значения; 2) они всегда прямо или косвенно, но достаточно тесно связаны с публичной (государственной либо муниципальной) властью, осуществляют ее, сотрудничают с ней, выступают группой давления на нее и т. д.; 3) они имеют собственные организационно-правовые формы, которые невозможно свести к понятию организации (например, субъект федерации, его население и др.), и в качестве обобщенного термина юридических лиц публичного права в наибольшей степени подходит понятие «образование»; 4) способы их создания разнообразны и зависят от их организационно-правовой формы, но чаще всего они создаются посредством властных решений и мер – на основе конституции, путем всеобщих выборов, принятия законов, указов главы государства, постановлений правительства и т. д., не нуждаясь в процедуре регистрации, в отличие от юридических лиц частного права; 5) для достижения своих целей они используют в своей деятельности в основном или частично государственно-властные полномочия и методы публичного управления; 6) их правовое положение определяется, как правило, не собственными уставами, а конституцией, специальными законами или иными нормативными правовыми актами, принимаемыми, как правило, вышестоящими органами публичной власти; 7) их хозяйственная деятельность, участие в гражданском обороте и т. д. носят для них побочный, второстепенный характер и направлены на выполнение их основных публичных функций; 8) их ответственность имеет в своей основе публично-правовой характер и осуществляется в формах, которые неприменимы в частноправовой сфере (например,

ропуск политической партии или представительного органа, упразднение министерства и др.), а их имущественная ответственность за гражданско-правовые проступки носит ограниченный характер.

К юридическим лицам публичного права в литературе чаще всего относят:

1. *Государство как особое юридическое лицо публичного права.* Постепенно становится общепринятым, что государство обладает всеми качествами юридического лица¹. Оно правосубъектно, так как обладает собственными материальными и финансовыми ресурсами, собственными органами управления, заключает договоры и возлагает на себя ответственность за их исполнение, выступает в качестве стороны в судебных процессах и т. д. Однако по сравнению со всеми другими юридическими лицами государство обладает целым рядом преимуществ, которые позволяют говорить о нем как об особом лице публичного права. *Во-первых, государство* выступает официальным представителем всего общества (народа) и *выполняет функцию представительства народа внутри страны и на международной арене. Во-вторых, государство является единственным носителем суверенитета и обладает правовым верховенством (верховой властью) по отношению ко всем другим публичным и частным структурам в стране. Это проявляется:* а) в полной самостоятельности государства в международно-правовом общении; б) полноте его внутренней юрисдикции, что проявляется в обладании им компетенцией по определению правового статуса всех других органов и организаций (компетенция по вопросу наделения компетенцией) и вообще всех субъектов права и контролю за ними. *В-третьих, государство есть единственное универсальное юридическое лицо публичного права в масштабах всей страны, которое является одновременно территориальной и функциональной организацией, распространяя свою компетенцию на всю территорию страны и охватывая своей деятельностью все сферы и отрасли общественной жизни.*

2. *Государственно-территориальные (государствоподобные) образования* (субъекты федерации, политически автономные образования)

¹ См., напр.: Брэбан Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988. С. 124; Чиркин В. Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 56.

как юридические лица публичного права обладают многими признаками государства, но в очень ограниченном объеме. Они выступают в качестве формы организации политической и хозяйственной жизнедеятельности населения соответствующих территориальных образований, но не обладают суверенитетом и потому входят в орбиту юрисдикции государства, а их универсальность ограничена размерами собственной территории, компетенцией государства и его верховной власти. Однако так же, как и у государства, их правосубъектность подкреплена собственными материальными и финансовыми ресурсами, собственными, образуемыми ими самостоятельно, органами власти и управления, правом заключать договоры и возлагать на себя ответственность за их исполнение, выступать стороной в судебных процессах и т. д.

3. *Муниципальные и административно-автономные образования* в границах подведомственных территорий и в рамках собственной компетенции обладают определенной самостоятельностью по решению вопросов местного значения, владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью (собственностью автономного образования), имеют для этого сформированные населением органы местного самоуправления (органы власти автономного образования), перед которым эти органы несут ответственность и потому являются вполне самостоятельными юридическими лицами публичного права.

4. *Территориальные публичные коллективы* – народ государственно-организованного общества, население субъекта федерации или политически автономного образования (население Барселоны и других провинций Испании; население Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии в Великобритании; народ Корсики во Франции и др.), население муниципального или административно-автономного образования (Внутренняя Монголия, Синьцзян-Уйгурский автономный округ в Китае). Их вполне обоснованно можно рассматривать как обладающие территориальным и публично-правовым единством особые субъекты публично-правовых отношений. Они существуют в рамках государственных границ, установленных международным правом, или административных границ, установленных конституционным законодательством, имеют свои собственные органы власти и управления для выражения своих интересов и самостоятельно

выступают в публично-правовых отношениях, которые складываются и осуществляются в связи с проведением общегосударственных, региональных и местных выборов и референдумов, изменением статуса территориальных образований, в рамках которых они существуют. В качестве примеров такого рода отношений можно привести вхождение целого ряда европейских государств в Европейский Союз и попытки принятия его Конституции в 2004–2006 гг., продолжающиеся попытки выхода провинции Квебек из состава Канады, Шотландии – из состава Великобритании, Каталонии – из Испании, реформирование Бельгии из унитарного государства в федеративное в период 80 – начала 90 гг. XX в., завершившееся в 1993 г., и др. Пока открытым остается вопрос, можно ли считать такие коллективы юридическими лицами, но в наличии определенной правосубъектности им отказать достаточно сложно.

4.1. *Особое место среди субъектов конституционно-правовых отношений занимает народ государства, в данном случае многонациональный народ Российской Федерации.* Он может выступать субъектом как общих, так и конкретных конституционных правоотношений. Исключительность и неповторимость его статуса обусловлена тем, что он выступает как единственный источник и первичный носитель верховной (суверенной) власти в государстве и в этом качестве обладает абсолютной правосубъектностью (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). В соответствии с ч 2 ст. 3 Конституции РФ «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» (ч. 3 ст. 3). Поэтому право участвовать в свободных выборах и выражать свою волю на референдумах относится к исключительному правомочию народа. И именно в отношениях, которые складываются в процессе организации и проведения выборов высших федеральных органов государственной власти (Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ), народ прямо и непосредственно выступает в качестве основного субъекта, воля которого определяет его конкретных представителей в органах верховной власти путем делегации (передачи, репрезентации) им полномочий на принятие важнейших политических решений общегосударственного значения и легитимирует их деятельность.

Путем референдумов в последние десятилетия принималась Конституция РФ 1993 г. и поправки к ней в 2020 г. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) «О референдуме Российской Федерации» посредством него могут решаться вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), а также к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), за некоторым исключением, предусмотренным п. 5 ст. 6 указанного закона. Косвенно народ России участвует и в формировании Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

4.2. В статье 68 Конституции РФ в качестве субъекта конституционно-правовых отношений назван русский народ, входящий в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации, прежде всего, как носитель государственного языка России. В соответствии с этим новым положением российской Конституции был существенным образом переделан и дополнен текст Федерального закона от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» (ред. от 28.02.2023) в направлении обеспечения использования русского языка Российской Федерации на всей ее территории, обеспечения права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации, защиту и развитие (русской – Г. Н.) языковой культуры. Однако, думается, что признание ст. 68 Конституции РФ русского народа государствообразующим народом российского государства может и должно привести к более глубокому политическим последствием конституционно-правового характера, дающим возможность образования общественных объединений для защиты политических прав и культуры русского народа, представления его интересов в самых различных органах публичной власти.

4.3. *Этнические общности (нации, народности и национальные меньшинства)*, ведущие борьбу за реализацию своего права на самоопределение внутри каких-то конкретных государств либо в рамках всего международного сообщества. Это, как правило, компактно проживающие этнические общности, имеющие свои общественно-политические организации или органы публичной власти для выражения и отстаивания своих политических интересов. В качестве примеров таких общностей как участников публично-правовых отно-

шений международно-правового и внутригосударственного характера можно привести народы Абхазии и Южной Осетии, население Донецкой и Луганской областей Украины, реализовавшие свое право на самоопределение.

В Республике Абхазия 03.10.1999 был проведен референдум об отношении граждан к действующей Конституции. Конституция Республики Абхазия, принятая Верховным Советом Республики Абхазия 26.11.1994, являлась правовым оформлением созданного независимого государства – Республики Абхазия (Апсны). На основе референдума 12.10.1999 был принят Акт о государственной независимости Абхазии. 24.11.2014 президенты России и Абхазии подписали в Сочи Договор о союзничестве и стратегическом партнерстве сроком на 10 лет, согласно которому создается общее оборонное пространство и совместная группировка войск с перспективой полной военно-политической интеграции двух государств. Содержание данного договора позволяет говорить об отношениях протектората России над Абхазией и продолжающихся процессах их политической интеграции. Большинство населения Абхазии имеет российские паспорта.

21.12.1991 сессия Верховного Совета Республики Южная Осетия (РЮО) приняла Декларацию о независимости, а решение о создании независимого государства в этой республике подтвердили результаты референдума 19.01.1992. И 17.09.2008 был подписан Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и РЮО, в республике создана российская военная база. Современные взаимоотношения между Россией и Южной Осетией аналогичны отношениям Российской Федерации с Республикой Абхазия и позволяют говорить о наличии тесных конфедеративных связей между ними на основе ясно выраженной воли народов этих республик.

Донецкая Народная Республика (ДНР) была провозглашена 07.04.2014. 11 мая на территории Донецкой области состоялся референдум о самоопределении. 12 мая была провозглашена независимость ДНР. Аналогичные события происходили и в соседней Луганской Народной Республике (ЛНР). ЛНР была провозглашена 27.04.2014. 11 мая самопровозглашенная республика провела референдум о самоопределении, а 12.05.2014 провозгласила свою независимость. 21.02.2022 Россия признала ДНР и ЛНР, а 23–27.09.2022

в Донецкой и Луганской областях были проведены референдумы об их вхождении в состав России, на основании которых они стали субъектами Российской Федерации. В этих примерах можно видеть не только отношения между народами указанных выше республик и их органами власти, но и между самими республиками и Российской Федерацией.

Однако субъектом конституционно-правовых отношений нация выступает не только в процессе формирования национальных государств и национально-государственных образований. В Конституции РФ говорится не только о самоопределении народов (ст. 5), но и о праве народов на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ст. 68), о праве коренных малочисленных народов Российской Федерации (ст. 69) и т. д. В соответствии с этим в Российской Федерации действуют федеральные законы: Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 (ред. от 11.06.2021) «О языках народов Российской Федерации»; Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «О национально-культурной автономии»; Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». В соответствии с названными законами указанные субъекты конституционно-правовых отношений обладают не только правами, но и такими обязанностями перед российским государством, как сохранять исторически сложившееся государственное единство России, укреплять ее суверенную государственность и утверждать незыблемость ее демократических основ, сохранять и развивать родные языки и т. п. Нации и народности осуществляют свои права, как правило, через органы государственной власти или создаваемые ими общественные объединения, но в ряде случаев они выступают непосредственными носителями конституционных правомочий.

5. Органы публичной власти: органы государственной власти и местного самоуправления являются основными субъектами конституционно-правовых отношений. Под ними понимаются организационно обособленные, самостоятельные подразделения государственного аппарата, представляющие собой коллективы государственных или муниципальных служащих, учреждаемые государством в целях реализации определенных публично значимых (государственных или общественных) управленческих функций и наделяемые

для этого собственными предметами ведения и государственно-властными полномочиями (компетенцией). Наиболее значимыми из них и чаще всего вступающими в конституционно-правовые отношения являются высшие органы государственной власти Российской Федерации: Президент РФ, как глава российского государства; Федеральное Собрание РФ, как высший законодательный и представительный орган России; Правительство РФ – высший орган исполнительной власти России; Конституционный Суд РФ, как высший орган конституционного контроля, и Верховный Суд РФ – высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подведомственным арбитражным судам и судам общей юрисдикции.

6. *Государственные и муниципальные учреждения* – некоммерческие организации, созданные государством или муниципальным образованием для осуществления различных общественно значимых функций – социального, культурного, научного, воспитательного характера (почта, телеграф, средства массовой информации (СМИ), музеи, архивы, театры, школы, вузы, научно-исследовательские институты, больницы и т. д.). Они, как правило, не обладают государственно-властными полномочиями, но осуществляют непосредственно практическую деятельность по выполнению целого ряда важнейших государственных функций, и некоторые из них в ряде случаев могут выступать как субъекты конституционно-правовых отношений (например, СМИ при проведении предвыборной агитации а процессе организации и проведения выборов).

7. *Государственные институты*. Институт (лат. institutum – установление, обычай, учреждение, основание) – это термин, употребляемый для обозначения определенного класса организаций и социальных явлений. К ним относят и отдельные органы публичной власти, организаций, учреждений и их определенную разновидность, например представительные органы, органы местного самоуправления, общественные организации и образовательные учреждения и т. д.

В данном случае под государственным институтом нужно понимать форму организации совместной деятельности организационно самостоятельных субъектов властно-организующей деятельности, посредством которой реализуется какая-либо государственная функция (подфункция) или задача. К ним относятся: верховная власть,

государственный аппарат, Вооруженные Силы РФ, Федеральное Собрание РФ, законодательная власть, исполнительная власть, институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и др.

Особым субъектом конституционно-правовых отношений выступает институт верховной власти. С организационно-правовой точки зрения *верховная власть представляет собой наиболее высокую ступень (последнюю инстанцию) в иерархической системе организации государственной власти, высший властный центр в государстве, наделенный правом принимать окончательные решения по всем вопросам общегосударственного значения*¹. Юридическая организация верховной власти может состоять: из одного высшего единоличного или коллегиального государственного органа – самодержавного (абсолютного) монарха, аристократического совета или парламента; из нескольких высших органов государственной власти – главы государства, парламента, правительства. Она может иметь в своем составе не вполне оформленные структуры (комиции – в республиканском Риме, вече – в Киевской Руси, избирательный корпус – в демократических государствах Нового и Новейшего времени). Поэтому формально верховная власть выступает в любом государстве и при любой форме правления как государственно-правовой институт, включающий в себя: а) высшие органы государственной власти и иные образования (народ России, субъекты Федерации, иные государственные образования и их население, как это было при вхождении в состав Российской Федерации Республики Крым, ДНР и ЛНР), обладающие правом принимать или участвовать в принятии решений общегосударственного (суверенного) значения; б) порядок (правила и процедуры) наделения, распределения и (или) концентрации правомочий по решению этих вопросов между ними. Содержание этого института определяет конкретную форму правления в том или ином государстве, название которой, как правило, указывает на наиболее полномочного актора суверенных прав, например: абсолютная, дуалистическая или парламентарная

¹ См.: Грачев Н. И. Формы государственного устройства в современном мире: основы теории и конституционно-правовая практика: учеб. пособие. Волгоград: ВА МВД России, 2020. С. 109.

монархия; президентская, парламентарная или полупрезидентская республика.

Среди отношений конституционно-правового характера, связанных с деятельностью верховной власти, можно выделить: а) отношения между ее субъектами по принятию решений суверенного значения; б) отношения верховной власти с иными субъектами конституционного права.

Примером отношений первого рода являются отношения, возникающие в связи с внесением поправок в Конституцию РФ или ее пересмотром, установленные нормами гл. 9 Конституции РФ (ст. 134–137), в которых могут принять участие все органы государственной власти России, законодательные органы субъектов Российской Федерации, народ России в лице его избирательного корпуса, Конституционное Собрание РФ и даже группа депутатов Совета Федерации и Государственной Думы. Все участники этого рода отношений будут выступать в данном случае как субъекты верховной власти, формально-юридически между собой равные, хотя их роль и значение в принятии окончательного решения будут различными.

Примером отношений второго рода выступают отношения, связанные с введением военного и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации (чч. 2 и 3 ст. 87, ст. 88, пп. «б» и «в» ст. 102 Конституции РФ), где в качестве субъектов верховной власти при принятии решения о введении соответствующих режимов выступают Президент РФ, вводящий своим указом военное либо чрезвычайное положение, и Совет Федерации Федерального Собрания РФ, обладающий правом их утверждения. После введения режимов военного или чрезвычайного положения на всей территории России на время их действия вся полнота верховной власти переходит к Президенту РФ, который становится на время их действия единственным сувереном, абсолютно управомоченной стороной в конкретных публично-правовых отношениях.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие субъекта конституционно-правовых отношений.
2. Назовите основные виды субъектов конституционно-правовых отношений.

3. Определите основные особенности субъектного состава конституционно-правовых отношений.

4. Выделите основные виды индивидуальных субъектов конституционно-правовых отношений, укажите их необходимые юридические свойства и раскройте их содержание.

5. Объясните, что понимается под коллективными субъектами конституционно-правовых отношений, выделите их основные виды.

6. Назовите основные правовые признаки конституционно-правовых отношений юридических лиц публичного права.

7. Смоделируйте такие правовые отношения, где одним из субъектов были бы: а) Российская Федерация (государство); б) многонациональный народ Российской Федерации; в) верховная власть российского государства.

§ 3. Понятие и виды объектов конституционно-правовых отношений

Объект и субъект – это парные категории, и одно не существует без другого. С общеправовой точки зрения объект – это то, что противопоставлено субъекту в его предметно-практической и познавательной деятельности. Он есть внешний предмет (вещь, благо), на который направлена деятельность людей и их коллективов, существующий независимо от их воли и сознания. Исходя из этого, под объектом конституционного права принято понимать регулируемые им политические отношения, которые, будучи урегулированы его нормами, становятся конституционно-правовыми. В свою очередь эти отношения, как возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся связи между субъектами конституционного права, имеют свои видовые объекты, конкретизированные в виде каких-то явлений и предметов социально-политической жизни и выступающие в качестве материальных и иных благ для таких субъектов, по поводу которых они в эти связи вступили. Таким образом, при самом первом приближении *под объектом конституционно-правовых отношений следуют понимать различные материальные, духовные и иные соци-*

альные блага, которые служат удовлетворению интересов и потребностей субъектов конституционного права и по поводу которых эти субъекты вступают в правовые отношения.

Согласно плюралистическому подходу к пониманию общего объекта правоотношения все, что представляет ценность и интерес для личности, различных социальных институтов и организаций, государства в целом потенциально может выступать объектом правовых отношений. Поэтому как общий, так и конкретный объект конституционных правоотношений будет всегда выражать юридически защищенные интересы их участников. Эти интересы многочисленны и разнообразны и классифицируются на следующие группы: 1) *материальные блага (вещи)* – предметы материального мира – финансовые средства (государственный или региональный бюджет, дотации или субвенции муниципальному образованию), иное движимое и недвижимое имущество при его национализации или приватизации, территория или ее часть в государстве, субъекте федерации, муниципальном образовании); 2) *нематериальные блага* – жизнь и здоровье, государственная и муниципальная власть, властные полномочия какого-либо органа публичной власти, честь и доброе имя, достоинство личности, личная и семейная тайна, свобода передвижения и выбора места жительства и др.; 3) *результаты действий субъектов конституционно-правовых отношений*, например отставка Правительства РФ в результате выражения ему недоверия со стороны Государственной Думы или (и) в результате решения Президента РФ, восстановление нарушенного права на участие в выборах в качестве кандидата на выборную государственную или муниципальную должность в результате решения суда; 4) *действия субъектов конституционно-правовых отношений* выступают в качестве их конкретного объекта в основном в процессуальных отношениях. Например, в практических актах различных участников законодательного процесса при прохождении проекта федеральных законов через палаты Федерального Собрания РФ при передаче законопроекта из нижней палаты в верхнюю или при представлении законопроекта ответственным комитетом на второе или третье чтение по нему на заседание Государственной Думы.

Таким образом, *объектом конституционно-правовых отношений* выступают различные социальные блага как материального, так и нематериального характера, служащие удовлетворению интересов и потребностей субъектов конституционного права, по поводу которых они вступают в правовые отношения и осуществляют свои субъективные права и юридические обязанности.

Особенностью объектов конституционно-правовых отношений будет являться то, что посредством этого рода благ могут (и должны) удовлетворяться интересы не только единичных граждан, юридических лиц или отдельных групп населения, но и интересы и потребности всего российского государства и его многонационального народа, причем не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе.

В отраслевых юридических науках принято выделять отраслевой или общеотраслевой объект правоотношений. *В конституционно-правовых отношениях в качестве общеотраслевого объекта, всегда присутствующего в них, выступает такое социальное благо, как публичная власть.* Они всегда складываются по поводу получения, обладания, реализации, использования или передачи (лишения) какого-то объема публичной власти, группы государственно-властных полномочий, необходимых для реализации какой-то государственной функции или вполне конкретного полномочия. Однако публичная власть может выступать в конкретных правоотношениях конституционно-правового характера в качестве как основного, так и вспомогательного объекта. Это происходит, например, когда физическое лицо обращается в какой-либо юрисдикционный орган с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод. В этом случае *основным объектом*, по поводу нарушения которого возникло данное правоотношение, будет какое-то конкретное благо, возможность получения которого закреплялась конкретной нормой Конституции РФ (личная неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, достоинство и др.), а *вспомогательным объектом* – государственно-властные полномочия юрисдикционного органа, рассматривающего это дело и использующего свои властные полномочия для восстановления нарушенного субъективного права.

Особым объектом конституционно-правовых отношений является суверенитет Российской Федерации, то есть реальное обеспечение верховенства ее государственной власти внутри страны и независимости, самостоятельности российского государства на международной арене, что предполагает прочную ориентацию верховной государственной власти страны на социально-нравственные ценности и общие интересы государствообразующего народа России при принятии ею основополагающих решений общегосударственного характера и значения.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение объекта конституционно-правовых отношений.
2. Перечислите возможные виды объектов конституционно-правовых отношений.
3. Что понимается под общетраслевым объектом конституционных правоотношений? Что им является и почему?
4. Смоделируйте правоотношения, где конкретными объектами будут выступать: а) материальные блага; б) нематериальные блага.
5. Смоделируйте правоотношения, где публичная власть будет выступать в качестве основного и вспомогательного объекта.
6. Смоделируйте правоотношения, где в качестве объекта конституционно-правового отношения будет выступать суверенитет Российской Федерации.

§ 4. Содержание конституционно-правовых отношений.

Субъективное право и юридическая обязанность

В теории правоотношений принято выделять материальное (фактическое), волевое и юридическое содержание правового отношения. Его *материальное содержание* составляют фактические действия (поведение) субъектов правоотношения, посредством которых реализуются их права и обязанности. *Волевое содержание* правоотношения включает в себя: а) государственную волю, воплощенную в правовой норме; б) волевые акты (деяния) его субъектов, благодаря которым возникают правовые связи между ними.

Юридическое содержание конституционно-правового отношения составляют субъективные права и юридические обязанности его субъектов, предусмотренные нормами конституционного права.

Субъективные права и юридические обязанности корреспондируют друг другу в рамках конкретного конституционно-правового отношения. Причем субъективному праву, закреплённому в конституционно-правовой норме, достаточно часто должны соответствовать те обязанности, которые прописаны не только в нормах этой отрасли, но и в нормах других отраслей права, конкретизирующие общий характер обязанностей, предусмотренных диспозициями норм Конституции РФ и других нормативных актов конституционно-правового характера. Например, ст. 33 Конституции РФ закрепляет права граждан России обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, которые обязаны рассматривать такие обращения. В целях реализации указанных конституционных прав граждан и определения конкретных действий органов публичной власти и их должностных лиц по рассмотрению обращений граждан был издан Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», являющийся рамочным для всех органов публичной власти. На его основе практически все федеральные органы приняли ведомственные акты, регулирующие указанные вопросы непосредственно в своей деятельности и не только уточняющие порядок рассмотрения обращений граждан, но и устанавливающие дисциплинарную ответственность должностных лиц, ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по рассмотрению обращений. Это, например, приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 (ред. от 01.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»; приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 28.09.2021) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»; приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 (ред. от 09.10.2019) «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Россий-

ской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» и др. Однако все обязанности, которые возложены данными ведомственными актами на служащих органов МВД России и прокуратуры по реализации конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти, носят уже не конституционный, а административно-правовой характер.

Субъективное право – это гарантированная законодательством и охраняемая государством мера дозволенного поведения лица, дающая ему возможность по своему усмотрению, но в рамках предоставленных ему юридической нормой правомочий удовлетворять свои интересы. То есть субъективное право – это мера дозволенного и возможного поведения лица. Термин «субъективное» означает, что указанное право принадлежит конкретному субъекту – физическому или юридическому лицу и может быть выражено в дозволенном для него поведении, которое всегда будет правомерным. Субъективным оно называется также еще и потому, что инициатива в его реализации зависит исключительно от воли его пользователя или обладателя. Поэтому субъективное право всегда носит активный характер и может быть реализовано только в результате позитивных действий правообладателя.

Юридическая обязанность – это предусмотренная законодательством и гарантированная государственным принуждением необходимость должного или требуемого поведения лица в интересах управомоченного субъекта или государства в целом. В этом принципиальная разница между субъективным правом и юридической обязанностью. Субъективное право предполагает предоставление субъекту правоотношения определенной свободы в своих действиях. Юридическая же обязанность ограничивает поведение субъекта правоотношения жесткими рамками, требуя от него вполне определенных действий, которые он не может не исполнить или, другими словами, обязан исполнить. Поэтому *носителем юридической обязанности называется правообязанным лицом*. Юридическая обязанность может иметь как активный, так и пассивный характер. Ее активный характер состоит в необходимости совершать положительные действия. Например, для дежурного по РОВД – принять обращение, жалобу или заявление от гражданина и передать

их по подведомственности и т. д. Пассивный характер юридической обязанности заключается в воздержании от совершения определенных общественно опасных или вредных действий. Например, так как в соответствии со ст. 25 Конституции РФ «жилище неприкосновенно», то следует воздерживаться от проникновения в него против воли проживающих там лиц. Юридическая обязанность может также состоять в претерпевании невыгодных юридических последствий для недобросовестного правообязанного лица (например, в претерпевании юридической ответственности за совершенное правонарушение).

Субъективное право и обязанность неразрывно связаны. Нет субъективного права, не обеспеченного юридической обязанностью, и нет юридической обязанности, которой не соответствовало бы субъективное право. Конституционно-правовое, так же как и любое другое правовое отношение, не существует, если нет или управомоченной, или обязанной стороны.

Субъективное право и соответствующая ему обязанность образуют юридическую связь управомоченной и обязанной сторон. Конституционно-правовое отношение может состоять либо из односторонней юридической связи: от правообладателя (обладателя полномочия) к правообязанному лицу, когда первому принадлежит только право, а второму лишь обязанность. Например, Президент РФ в соответствии с п. «в» ст. 83 Конституции РФ имеет право единоличного решения об отставке Правительства РФ, а последнее в данном случае обязано уйти в отставку. Либо конституционно-правовое отношение включает в себя несколько юридических связей, при наличии у сторон взаимных прав и обязанностей. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 117 Конституции РФ Председатель Правительства РФ вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству, который Дума обязана рассмотреть в течение семи дней. Дума имеет право отказать в доверии Правительству. В этом случае Президент РФ в течение семи дней обязан принять по своему усмотрению одно из двух решений: об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении в нее новых выборов, которое они обязаны исполнить. В этом примере проявляется еще одна *характерная особенность конституционно-правовых отношений*: в них, несмотря на наличие взаимных прав и обязанностей у их субъектов и вне зависимости от количества участников, *одна*

из сторон всегда будет обладать правом конечного решения, которому обязаны подчиниться все другие стороны.

Характерной особенностью конституционно-правовых отношений, как разновидности публично-правовых связей, является то, что у всех органов публичной власти, их должностных лиц, государственных институтов (таких, например, как верховная власть) права и обязанности, как правило, именуются полномочиями, в отличие от физических лиц и юридических лиц в частноправовых отношениях. Полномочия – это основная часть компетенции государственного органа или должности. По своей сути и содержанию они представляют собой права и обязанности, слитые воедино, – правообязанности, где право пропитывается обязанностью, а обязанность – правом, и их тяжело, а иногда невозможно отделить друг от друга. Относительно почти всех полномочий Президента РФ и других высших органов государственной власти, закрепленных в гл. 4–7 Конституции РФ, невозможно однозначно сказать, являются ли они их правами или обязанностями, поскольку они представляют собой и то и другое одновременно. Однако в ряде случаев отдельные нормы Конституции РФ и федеральных законов четко определяют их полномочия как в общих, так и в конкретных правоотношениях. Так, в соответствии с п. «б» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ «осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации» и именно «вправе» председательствовать на его заседаниях, а согласно п. «в» ст. 83 он без всяких условий имеет право принимать единоличное решение об отставке Правительства РФ.

Еще одной особенностью содержания конституционно-правовых отношений является то, что обязанности их участников неоднородны¹. Среди них выделяют три группы: а) имеющие всеобщий характер, которые в равной мере должны выполнять все субъекты конституционно-правовых отношений, например обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ), сохранять природу и окружающую среду (ст. 58), не нарушать права и законные интересы других лиц (ч. 3 ст. 17, ч. 3 ст. 55); б) свойственные определенной группе (виду) субъектов, например гражданам

¹ См.: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 126.

России, депутатам Государственной Думы и сенаторам Совета Федерации, закрепленные за ними Федеральным законом от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и регламентами палат; в) имеющие конкретных адресатов – Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Конституционный Суд РФ, Генерального прокурора РФ и т. д.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем состоит материальное, волевое и юридическое содержание конституционно-правового отношения? Как они связаны между собой?
2. Дайте определения субъективному праву и юридической обязанности и объясните, в чем заключается неразрывная связь между ними.
3. Определите основные особенности юридического содержания конституционно-правовых отношений.
4. Объясните, что такое полномочие и чем оно отличается от субъективного права и юридической обязанности.
5. Приведите примеры полномочий органов публичной власти как составной части содержания конституционного правоотношения.

§ 5. Классификации и виды конституционно-правовых отношений

Классификация конституционно-правовых отношений осуществляется по различным основаниям:

1. *По степени обобщенности и (или) конкретизации конституционно-правового регулирования* конституционно-правовые отношения делятся на *общие* и *конкретные*.

Теория правоотношений исторически формировалась как концепция частноправовых отношений на основе рецепции римского права. Это конкретные отношения типа должник–кредитор, покупатель–продавец, истец–ответчик и т. д. Такие правоотношения строго индивидуализированы. Однако постепенно становилось ясно, что такая «узкая» трактовка правовых отношений, сводящая их только

к конкретным контактам между очевидно определенными субъектами в виде их взаимных прав и обязанностей, не охватывает всего круга юридических связей. Это вызвано тем, что в общественной жизни встречаются такие связи, которые соединяют не какие-то конкретные лица, а всех людей и организации данного общества в целом или их значительные группы и категории в какое-то очень тесное правовое единство. В зависимости от этого и поведение субъектов права не только подвергается со стороны юридических норм строго определенному, конкретному воздействию, но и может направляться ими либо на всех вообще, либо на какие-то достаточно широкие категории лиц и ни на кого из них конкретно. Типичным примером такого всеобщего абстрактного правоотношения являются отношения, например, закрепления в общем виде в ст. 8 Конституции РФ равного статуса частной, государственной и муниципальной собственности. *Одной из основных особенностей конституционных правоотношений является высокий уровень обобщенности.*

Общие правоотношения – это такие правовые отношения, которым присущ очень *высокий уровень правового обобщения* и наиболее *абстрактная форма* взаимодействия субъектов. Причем такое взаимодействие не имеет, как минимум, для одной из сторон заранее установленных, четко определенных лиц, которые могут выступать их участниками. Другими словами, оно носит общий, а не строго индивидуализированный характер. Это и составляет специфику общих правоотношений. Наиболее часто *общие правоотношения возникают под воздействием общерегулятивных норм-принципов* и в значительной степени характерны как раз для конституционного права. Действие конституционных норм вне конкретных отношений, по существу, означает их действие в системе общих правоотношений.

Еще одной *особенностью общих правоотношений является то, что они очень часто носят статусный (статутный) характер*, выражая общее правовое положение (состояние) каких-то субъектов конституционного права, их взаимоположение (расположение) и ответственность по отношению друг к другу и государству. Это *отношения-состояния (конституционно-правовые статусы)*, которые существуют объективно, вне зависимости от конкретных действий соответствующих субъектов. Например, отношения (правовое состояние) гражданства определяют правовой статус государства по отношению

ко всем своим гражданам и всех граждан по отношению к своему государству, в которых их связывают взаимные права, обязанности и ответственность. То же самое можно сказать об отношениях между государством в целом и его составными территориальными частями (субъектами федерации, автономиями, муниципальными образованиями и др.), возникающими по поводу территориально-государственного устройства в соответствии со ст. 5, нормами гл. 3 и 9 Конституции РФ. Субъектами таких правоотношений становятся, как правило, независимо от собственного желания и собственных действий. Таковы, например, правовые отношения, возникающие из юридических норм, устанавливающих правосубъектность различных категорий физических лиц (граждан России, иностранных граждан, лиц без гражданства). Такой же характер будет носить правоотношение, возникающее между государством и всеми другими субъектами права в связи с действием ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».

Таким образом, *общие конституционные правоотношения выступают как юридическая форма наиболее важных, существенных, стабильных отношений, определяющих социально-политические устои общества* (отношения собственности, социальный и светский характер государства, власть народа и т. д.), *государства* (суверенитет, формы правления и государственного устройства, политический режим и др.) и *организацию публичной власти* (единство государственной власти и разделение властей, степень централизации и децентрализации в ее организации и т. д.). Специфика общих правоотношений отражается в следующих их значимых признаках: а) они возникают на основе общих, исходных норм права (прежде всего на основе норм конституции) и носят общий, охватывающий всех адресатов таких норм, характер; б) являются, как правило, длящимися правоотношениями, их длительность определяется временем действия правовых норм, их регулирующих, и существованием соответствующих субъектов, к которым они обращены; в) имеют базовый, основополагающий характер в механизме правового регулирования и *выступают основанием для возникновения и функционирования конкретных правоотношений.*

Конкретные конституционно-правовые отношения называются так потому, что они *возникают под регулирующим воздействием конкретно-регулятивных норм*, в которых достаточно четко и ясно формулируются правила поведения в виде конкретного правомочия, запрета или обязанности, и в них всегда хотя бы один из участников конкретно определен, как субъект индивидуализированного (не общего) правомочия. В связи с этим, например, подавляющее большинство норм Конституции РФ, достаточно полно закрепляющих статус высших органов государственной власти (гл. 4–6), являясь конкретно-регулятивными, порождают конкретные правовые отношения.

2. По *социальному назначению* выделяют *регулятивные* и *охранительные* конституционно-правовые отношения.

Регулятивные правоотношения – это отношения, призванные осуществлять регулятивную функцию права (статическую и динамическую) в жизни общества. Они направлены на обеспечение нормализации общественной жизни. Их содержанием всегда выступает правомерное поведение их участников. По *характеру обязанностей регулятивные правоотношения подразделяются на активные и пассивные*. Активные правоотношения отражают динамическую функцию права. В них используются субъективные права и исполняются юридические обязанности правообязанных субъектов путем их добровольного и добросовестного выполнения. Подавляющее большинство конституционно-правовых отношений носит именно такой характер. Пассивные правоотношения отражают статическую функцию права. Они основываются на управомочивающих и запрещающих нормах. Эти нормы действуют в единстве, положительные действия совершаются управомоченным лицом, а на обязанных лиц возлагается обязанность воздерживаться от нарушения прав управомоченного лица. Например, ч. 1 ст. 118 Конституции РФ устанавливает, что «правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом». Это означает, что деятельность по рассмотрению и окончательному разрешению юридических дел (о совершении преступлений и других правонарушений, споров о праве и т. п.) управомочены осуществлять лишь специальные судебные органы, составляющие судебную систему российского государства, определенные в ч. 3 ст. 118 Конституции РФ, они могут делать это только «посредством конституционного, гражданского, арбитражного,

административного и уголовного судопроизводства» (ч. 2 ст. 118) и этим не могут и не должны заниматься никакие другие лица.

Среди регулятивных конституционно-правовых отношений, исходя из особенностей выполняемых нормами конституционного права регулирующих функций, можно выделить *учредительные и правоустановительные отношения*. Учредительные правоотношения являются разновидностью общих конституционно-правовых отношений. Они возникают на основе конституционных принципов, статусных и дефинитивных норм общерегулятивного характера, посредством их происходит возникновение и становление новых социально-политических и правовых институтов или преобразование прежних (например, ч. 1 ст. 1, ст. 3–5, 10, 11, 80, 94 Конституции РФ). Правоустановительные отношения имеют обычно конкретный характер, в них как бы включается в действие юридический механизм реализации субъективных прав и полномочий субъектов конституционного права и происходит соединение норм конституционного права с общественной практикой (например, ст. 23, 26–37, 71–73, 76, 83–86, 102, 103, 114, 125 Конституции РФ).

Охранительные конституционные правоотношения – это такие правоотношения, которые возникают из предусмотренных юридическими нормами конфликтных ситуаций, препятствующих осуществлению регулятивных правоотношений. Иначе говоря, охранительные отношения возникают вследствие неправомерного поведения субъектов как негативная реакция на это со стороны государства. Одной стороной в них всегда выступает субъект публичной власти, государственный орган или его должностное лицо. В этих отношениях защищаются субъективные права и законные интересы физических лиц, происходит осуществление мер государственного принуждения и привлечение правонарушителей к юридической ответственности.

Посредством охранительных правоотношений происходит реализация целого ряда норм Конституции РФ, в частности закрепленных в ч. 4 ст. 3, ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 35, ст. 52, 53, ч. 2.1 ст. 67, ч. 3 ст. 67.1, ч. 2 ст. 85, ч. 3 ст. 115 и др. Преимущественно в рамках правоохранительных правоотношений происходит деятельность Конституционного Суда РФ по защите основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечению верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей ее территории.

3. По степени определенности их субъектов все конкретные конституционно-правовые отношения делятся на *абсолютные* и *относительные*.

Абсолютные конституционные правоотношения – это такие отношения, в которых определена только одна сторона – носитель субъективного права. На другом полюсе правового отношения нет персонально определенного субъекта, носителя юридической обязанности. Один субъект наделяется субъективным правом, а все остальные субъекты обязаны не нарушать это субъективное право. То есть конкретное правоотношение называется *абсолютным*, если субъективному праву данного лица соответствуют юридические обязанности абсолютно всех других субъектов. На последних возложена пассивная обязанность воздерживаться от нарушения субъективного права конкретного лица. Например, субъективному конституционному праву каждого иметь имущество в собственности (ст. 35 Конституции РФ) корреспондирует обязанность всех физических и юридических лиц не посягать на него без наличия на то законных оснований.

Относительные конституционные правоотношения – это такие правоотношения, в которых обе стороны персонально определены и являются носителями конкретных субъективных прав и обязанностей по отношению друг к другу, то есть в отношениях этого вида конкретно определен не только субъект права, но и субъект юридической обязанности. Например, федеральные законы, принятые Государственной Думой, в течение пяти дней должны быть переданы на рассмотрение Совету Федерации (ч. 3 ст. 105 Конституции РФ). В свою очередь, после одобрения Советом Федерации они в течение пяти дней направляются Президенту РФ, который в течение четырнадцати дней подписывает и обнародует их, но также имеет право отклонить и отправить их на повторное рассмотрение в палаты Федерального Собрания (ч. 4 ст. 105 и ст. 107 Конституции РФ).

4. По предмету конституционно-правового регулирования конституционно-правовые отношения подразделяются на такие виды, которые соответствуют подотраслям и институтам, выделяемым в структуре отрасли конституционного права.

Согласно этому критерию следует выделить четыре большие группы общественных отношений, составляющих предмет конституционного права: 1) *отношения между государством и обществом*,

возникающие на основе реализации принципов и норм, регулирующих основы конституционного строя Российской Федерации, определяющих форму российского государства и статус всех основных субъектов права в нашей стране; 2) *отношения между государством и личностью*, возникающие на основе реализации основных принципов и норм конституционного права, определяющих правовое положение человека и гражданина в Российской Федерации и статус всех категорий физических лиц по отношению к российскому государству; 3) *отношения между российским государством и его составными территориальными частями* (федеральными округами, субъектами Федерации, муниципальными образованиями и административно-территориальными единицами), а также всеми органами публичной власти в вертикальном разрезе, определяющие правовое положение всех территориальных единиц и уровней публичной власти и *обуславливающие государственно-территориальное устройство России* в целом; 4) *отношения, возникающие в связи с формированием и деятельностью высших федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, определяющих форму правления российского государства* и характер взаимоотношений между представительными и исполнительными структурами на региональном и местном уровнях публичной власти.

5. По юридическому характеру норм, регулирующих конституционно-правовые отношения, их можно подразделить на *материальные* и *процессуальные*.

Материальные конституционные правоотношения возникают на основании норм материального права. Их содержанием выступают права и обязанности или полномочия субъектов таких отношений, реализация которых составляет существо конкретного дела. Они являются наиболее распространенным видом конституционно-правовых отношений.

Процессуальные конституционные правоотношения возникают на базе процессуальных норм конституционного права и производны от материальных отношений. Они возникают по поводу соблюдения или в связи с соблюдением процедуры осуществления прав и обязанностей субъектов конституционного права, опосредуя порядок реализации ими своих конкретных прав и полномочий или принятия

ими политически значимых решений. Примерами процессуальных отношений конституционно-правового характера являются: порядок принятия федеральных конституционных и федеральных законов (ст. 104–108 Конституции РФ); порядок внесения поправок в Конституцию РФ (ст. 134–137); порядок формирования Правительства РФ (ст. 111, 112); порядок отрешения Президента РФ от должности (ст. 93) и др.

6. *По количественному составу субъектов* различают *простые* (между двумя субъектами) и *сложные* (между тремя и большим или даже неограниченным числом субъектов) *конституционные правоотношения*.

Примерами простых отношений являются, например, отношения между кандидатом на выборную должность в орган публичной власти и соответствующей избирательной комиссией на время организации и проведения выборов, между представительным органом и его отдельным депутатом на период деятельности законодательного органа данного созыва и др.

Сложный характер носят практически все конституционно-правовые процессуальные отношения. Например, в отношениях по пересмотру отдельных положений Конституции РФ и внесению в нее поправок (ст. 134–137) в обязательном порядке принимают участие обе палаты Федерального Собрания и их депутаты, Президент РФ, законодательные органы субъектов Российской Федерации и их депутаты.

7. *По времени действия* различают *временные (срочные)* и *длющиеся (долговременные, бессрочные)* и *пролонгированные (постоянно возобновляемые)* конституционно-правовые отношения.

Временные конституционно-правовые отношения действуют в течение определенного срока, точно указанного в норме конституционного права. Существует точка зрения, что большинство конституционно-правовых отношений являются временными. Обычно они возникают в результате реализации конкретных норм и после осуществления заложенных в правоотношениях прав и обязанностей прекращаются. К временным относятся, например, правоотношения, которые возникают в процессе проведения избирательной кампании по выборам того или иного органа публичной власти или выборного должностного лица, складывающиеся в результате проведения референдума, и т. п.

Постоянные конституционно-правовые отношения не ограничены во времени. Однако они могут прекратить свое существование при возникновении определенных условий или обстоятельств. Например, смерть гражданина или его выход из гражданства в связи с приобретением гражданства иного государства прекращает отношения гражданства между ним и Российской Федерацией. Таким образом, к постоянным относятся большинство отношений, которые по своей юридической форме являются правовыми состояниями, например нахождение территориального образования в статусе субъекта Федерации или муниципального образования. Сюда же можно отнести отношения, связанные с обеспечением государством конституционно-правовых гарантий основных прав и свобод граждан (ст. 45–55 Конституции РФ) и т. д.

Однако достаточно большую группу конституционно-правовых отношений трудно отнести к первым двум категориям, поскольку они по факту выступают как *прерываемые, но вновь возобновляемые*. Например, отношения, связанные с нахождением в статусе и деятельностью выборных органов публичной власти (Президента РФ, высших должностных лиц субъектов Федерации, глав местного самоуправления, Государственной Думы, законодательных органов субъектов Федерации, представительных органов муниципальных образований), некоторых формируемых органов (Правительство РФ). Срок деятельности этих органов, после истечения которого должно произойти их переизбрание, точно определен в конституционном законодательстве. Поэтому их отношения с другими органами публичной власти вроде бы могут рассматриваться как временные, так же как и внутриорганизационные отношения конкретных лиц (например, депутатов), из которых состоят коллегиальные органы, с самими этими органами. На самом деле временными такого рода отношения могут быть лишь для конкретных лиц, занимающих указанные выше должности, но не для самих органов и должностей, исполнение полномочий которых прекращается обычно лишь в тот момент, когда к их исполнению приступают эти же самые органы нового созыва и вновь избранные должностные лица (ч. 1 ст. 92, ст. 99, ст. 116 Конституции РФ). Поэтому отношения такого рода можно охарактеризовать как *продолженные (возобновляемые)*.

8. Важное значение имеет классификация конституционно-правовых отношений *по характеру организационно-правовых связей между их субъектами*, или по соотношению их прав и обязанностей (правообязанностей, полномочий), которая не получила широкого распространения в науке конституционного права. Упускается из виду, что конституционно-правовые отношения носят политический, публично-правовой, а следовательно, управленческий характер, где одна из сторон, по крайней мере в конкретных отношениях, обладает государственно-властными полномочиями. Указанный критерий позволяет выделить *вертикальные, горизонтальные, диагональные, координационные и реординационные* конституционно-правовые отношения.

Вертикальные конституционные правоотношения возникают, когда одна из или несколько из его сторон организационно или иным образом прямо подчинены другой стороне. Это отношения субординационного (*лат.* – соподчинение) характера. К ним, например, относятся: а) отношения между Президентом РФ и федеральными органами исполнительной власти, ведающими вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности и др., которые он определяет самостоятельно в соответствии с п. «б1» ст. 83 Конституции РФ и ч. 2 ст. 12 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; б) отношения между федеральными и региональными органами исполнительной власти, складывающиеся на основе ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, в соответствии с которой «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации».

Диагональные конституционные правоотношения возникают тогда, когда конституционным законодательством предусмотрена обязательность актов управляющего субъекта для других, управляемых субъектов публично-властной деятельности, между которыми

отсутствует организационное подчинение. К ним можно отнести отношения: а) между полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, где в соответствии с Указом Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 04.02.2021) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» между ними отсутствует прямое соподчинение, но за полпредами Президента РФ закреплены функции по контролю за соблюдением и исполнением в субъектах Федерации, расположенных на территории округа, решений федеральных органов власти (законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ) и организации взаимодействия федеральных органов с органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления на территориях федеральных округов; б) между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований в соответствии с нормами гл. 8 Конституции РФ.

Горизонтальные конституционные правоотношения складываются, как правило, в условиях взаимодействия субъектов публичной власти между собой в условиях, когда между ними отсутствует какая-либо прямая соподчиненность или подконтрольность и в данных отношениях они юридически или фактически выступают как равноправные стороны. К таким отношениям относятся: а) отношения, возникающие между высшими федеральными органами государственной власти, законодательными и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации и Конституционным Судом РФ по разрешению последним дел о соответствии Конституции РФ федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации и целого ряда других дел, разрешаемых Конституционным Судом РФ в соответствии со ст. 125 Конституции РФ; б) отношения между Президентом РФ и палатами Федерального Собрания РФ, законодательных органов субъектов Федерации и их высших должностных лиц по поводу подписания и обнародования соответствующих законов, в которых глава государства и главы регионов

обладают правом отлагательного вето на вступление в силу федеральных и региональных законов, а законодательные органы – правом его преодоления квалифицированным большинством голосов.

Координационные (лат. – взаимоупорядочение) *конституционные правоотношения* характеризуются использованием властных полномочий одного из субъектов для обеспечения эффективной совместной и согласованной деятельности целого ряда нижестоящих, подчиненных субъектов или в тех из них, в отношении которых ему конституционным законодательством предоставлены государственно-властные полномочия координационного характера. По сути, такие отношения являются разновидностью вертикальных, горизонтальных или диагональных правоотношений, исходя из чего среди них выделяют *вертикальную, диагональную и горизонтальную координацию*.

Примерами вертикальной координации являются: а) обеспечение Президентом РФ согласованного функционирования и взаимодействия Правительства РФ и иных органов, входящих в единую систему исполнительной власти России в соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, ч. 2 ст. 80 Конституции РФ и ч. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; б) проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики Правительством РФ в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды, для чего оно наделено Конституцией РФ (ст. 114) и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» соответствующей компетенцией в отношении федеральных органов исполнительной власти, управляющих указанными выше сферами и отраслями жизни общества.

Примерами диагональной координации являются: а) деятельность Правительства РФ по обеспечению в соответствии с указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ согласованного функционирования федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, непосредственное руководство которыми осуществляет Президент РФ в соответствии с ч. 2 ст. 12.4 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»

(ч. 5 ст. 12.4 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»); б) деятельность полпредов Президента РФ в федеральных округах, одной из задач которых является обеспечение согласованного функционирования территориальных подразделений федеральных органов (МВД, Следственного комитета, прокуратуры и др.) с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, действующими на территории этого субъекта.

Примерами горизонтальной координации выступают: а) обеспечение Президентом РФ, как главой государства, согласованного функционирования и взаимодействия высших федеральных органов государственной власти (обеих палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ), деятельность которых (за исключением Правительства РФ) находится вне сферы его компетенции, в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ; б) обеспечение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации координации деятельности исполнительных органов субъекта Федерации с иными органами государственной власти субъекта Федерации (законодательным собранием, конституционным или уставным судом, контрольно-счетной палатой и др.), а также взаимодействие региональных исполнительных органов с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями, органами местного самоуправления, иными органами, входящими в единую систему публичной власти в Российской Федерации (здесь можно видеть также примеры вертикальной и диагональной координации).

Реординационные (лат. – переподчинение) конституционные правоотношения обеспечивают обратное воздействие управляемых участников политических отношений на управляющий(-е) субъект(-ы). Примерами отношений такого рода являются: а) отношения, возникающие вследствие индивидуальных и коллективных обращений (жалоб, предложений, заявлений) в государственные органы и органы местного самоуправления в соответствии со ст. 33 Конституции РФ; б) своеобразными формами обратной связи между органами публичной власти и населением можно рассматривать проведение гражданами Российской Федерации собраний, митингов демонстраций, шествий и пикетирования в соответствии со ст. 31 Конституции РФ;

деятельность СМИ, включая интернет-ресурсы; в) инициирование и процедура отзыва депутата или выборного должностного лица избирателями.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Укажите, по каким классификационным основаниям возможно выделение различных видов конституционно-правовых отношений.

2. Какие конституционно-правовые отношения называются общими? В чем заключается их специфика?

3. Какова классификация конституционно-правовых отношений по степени определенности их субъектов? Приведите примеры абсолютных и относительных конституционных правоотношений.

4. Дайте понятия и приведите примеры материальных и процессуальных конституционных правоотношений.

5. Дайте классификацию конституционно-правовых отношений по характеру организационно-правовых связей между их субъектами.

6. Какие конституционно-правовые отношения называются вертикальными, горизонтальными, диагональными, координационными и реординационными? Приведите их примеры.

§ 6. Юридические факты в конституционном праве

Правовые отношения не возникают из правовых норм прямо и непосредственно. Для того чтобы они возникли, необходимо, чтобы сложились предусмотренные гипотезами правовых норм фактические жизненные обстоятельства, ситуации, условия, которые выступают в качестве фактических оснований возникновения правоотношений и с которыми законодательство связывает возможность их изменения и прекращения. Такие обстоятельства, ситуации и условия получили название юридических фактов. Таким образом, *юридические факты – это предусмотренные гипотезами правовых норм фактические жизненные условия, ситуации, обстоятельства, которые являются основанием для возникновения, изменения или прекращения правовых отношений.*

Эти факты называются юридическими потому, что они всегда влекут за собой наступление определенных юридических последствий

и наряду с правовыми нормами вызывают возникновение у субъектов правоотношений субъективных прав и юридических обязанностей. Таким образом, лишь при наличии юридических фактов у сторон правовых отношений появляются определенные права и обязанности. Без этого возникновение правоотношений оказывается невозможным, так как при отсутствии необходимых условий и обстоятельств праводеспособное физическое или юридическое лицо не может вступить в правовые отношения и реализовать принадлежащие ему права или исполнить обязанности.

Исходя из этого, **юридические факты** в конституционном праве – это определенные или подразумеваемые гипотезой конституционно-правовой нормы конкретные жизненные обстоятельства (условия), с наступлением которых конституционное законодательство связывает возникновение, изменение или прекращение конституционно-правовых отношений.

По волевому признаку – наличию либо отсутствию сознательно направленных действий отдельных людей или их групп в появлении сложившихся жизненных обстоятельств, способных вызвать правовые последствия в виде возникновения, изменения и прекращения правовых отношений, – выделяют две группы юридических фактов: *события* и *действия*.

События – это такие обстоятельства, которые не зависят от воли и сознания людей, но способны, в соответствии с законодательством, породить юридические последствия. Различают *абсолютные* и *относительные события*.

Абсолютные – это события, возникновение и развитие которых совсем не связаны с волевой деятельностью и желаниями участников правоотношений. Это чрезвычайные и непреодолимые при данных условиях ситуации, получившие название форс-мажорных. К ним относят: стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, катастрофы техногенного характера, служащие в соответствии с п. «б» ст. 3 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» основанием для его введения. Это также военная агрессия против Российской Федерации или возникновение непосредственной угрозы агрессии, что в соответствии с ч. 2 ст. 87 Конституции РФ влечет за собой введение на ее территории или в ее отдельных местностях военного положения.

Сюда же относятся: рождение человека, которое служит основанием возникновения у него правоспособности (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ) и общих конституционных правоотношений гражданства (п. «а» ст. 11 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О гражданстве Российской Федерации»); достижение установленного возраста для приобретения дееспособности (ст. 60 Конституции РФ), для баллотирования на выборные государственные должности (ч. 2 ст. 81, ч. 3 ст. 77, ч. 1 ст. 97 и др. Конституции РФ).

Относительные – это события, которые возникают по воле каких-то лиц (лица), но в дальнейшем проистекают и развиваются независимо от нее. Например, организованные и проводимые в соответствии с Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» массовые мероприятия могут перерасти в массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, межнациональные и межконфессиональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями (п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»), что в свою очередь потребует от Президента РФ введения режима чрезвычайного положения (ЧС). Этот пример хорошо иллюстрирует одну из особенностей юридических фактов в конституционно-правовых отношениях, которые являются не только причинами (условиями, обстоятельствами), приводящими к их возникновению, но и выступают в качестве их юридических последствий и вновь ведут к наступлению новых правовых отношений (или изменению прежних) причем не только конституционно-правового, но и административно-, уголовно-правового и иного характера. Так, массовые мероприятия, перерастающие в массовые беспорядки или межнациональные конфликты, служат юридическим основанием возникновения конституционно-правовых отношений между Президентом РФ и Советом Федерации по введению режима ЧС, а его введение позволяет вступить в действие нормам указанного конституционного закона, а органам государственной власти, ответственным за их применение, начать функционировать в соответствии с ними, что предполагает издание достаточно большого числа нормативных и индивидуальных актов, регулирующих административные, уголовные, гражданские и иные отношения

сообразно установленному режиму. Таким образом, юридические факты в конституционном праве имеют дуалистическую (двойственную) правовую природу, которая заключается в том, что они могут быть как причиной, так и следствием конституционно-правовых отношений.

В механизме конституционно-правового регулирования близкую к относительным событиям роль играют *юридические сроки*. Под ними понимаются определенные периоды (промежутки времени), с которыми предписания норм конституционного права связывают возникновение, изменение либо прекращение правоотношений и их юридические последствия. Так, Президент РФ избирается сроком на шесть лет (ч. 1 ст. 81 Конституции РФ), а Государственная Дума – сроком на пять лет (ч. 1 ст. 96), так же как и высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 21.12.2021 № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»). Соответственно, окончание указанных сроков является основанием для прекращения пребывания выборных должностных лиц и депутатов в своей должности и возникновения отношений по организации и проведению новых выборов в соответствии с избирательным законодательством.

Основанием возникновения как общих, так и конкретных конституционных правоотношений являются также моменты учреждения целого ряда субъектов конституционного права и нормативное определение их особого юридического состояния (статуса). Такие моменты по внешним признакам сопоставимы с событиями. Их можно назвать нормативными событиями или *нормативными фактами-состояниями*, под которыми понимаются длящиеся (перманентно существующие или периодически возникающие) обстоятельства, влияющие также на положение других субъектов конституционного права, их взаимоотношения с другими лицами и организациями. К такого рода фактам-состояниям относится: принадлежность человека к гражданству государства или, напротив, состояние без гражданства, пребывание на какой-либо государственной должности (Председатель Правительства РФ, федеральные министры, судьи, прокуроры, депутаты); закрепление за российским государством качественных правовых характеристик и пребывание его в конституционно-правовом статусе демократического федеративного право-

вого, имеющего республиканскую форму правления (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ); установление его суверенного (ст. 4), социального (ст. 7) и светского (ст. 14) характера; нахождение в составе Российской Федерации республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов в статусе ее субъектов (ст. 5), что влечет за собой установление определенных правовых связей между ними и федеральной властью, проявляющихся в системе не только общих, но и вполне конкретных конституционных правоотношений.

Действия – это такие разновидности юридических фактов, которые всегда связаны с волевой деятельностью людей. Они подразделяются на *правомерные* и *неправомерные*.

Неправомерные действия запрещены законодательством. На их основе конституционно-правовые отношения возникают крайне редко, так как нормы конституционного права почти не содержат негативных санкций. Это главным образом задача других отраслей законодательства. В тексте Конституции РФ такие санкции содержатся лишь в двух статьях, предусматривающих возможность досрочного отрешения от должности Президента РФ (ст. 93) и досрочный отзыв депутатов и сенаторов палат Федерального Собрания РФ (ч. 2 ст. 98). Поэтому при нарушении норм конституционного права возникают, как правило, административно-правовые, административно-процессуальные, уголовно-правовые, уголовно-процессуальные, гражданско-процессуальные отношения, влекущие для правонарушителя негативные юридические последствия. Неправомерными могут быть не только действия, но и в определенных законом случаях воздержание от них. Так, невключение гражданина, обладающего правом голоса, в списки избирателей, бесосновательный отказ в регистрации кандидата в депутаты, отказ должностного лица принять депутата и т. д. могут рассматриваться как неправомерное воздержание от действий, влекущее определенные негативные последствия. Устанавливая в тексте Конституции РФ и текущем законодательстве характер неправомерного поведения, государство тем самым побуждает субъекты права отказаться от совершения неправомерных действий (например, превышения пределов компетенции) либо настоятельно требует определенного их поведения (рассмотреть в установленный срок по существу жалобу или обращение гражданина и т. д.).

Правомерными являются действия, соответствующие предписаниям законодательства. Они всегда порождают конкретные конституционные правоотношения и делятся на две группы: *юридические акты* и *юридические поступки*.

Юридические акты – это такие действия, которые имеют своей целью порождение определенных юридических последствий. С изданием таких актов связано возникновение подавляющего большинства отношений с участием органов публичной власти и их должностных лиц. Реализация ими своих полномочий почти всегда требует принятия определенных правовых актов: законов Федерального Собрания РФ и законодательных органов субъектов Федерации; постановлений Государственной Думы и Совета Федерации; указов и распоряжений Президента РФ; постановлений и распоряжений Правительства РФ, указов и постановлений высших должностных лиц субъектов Федерации и т. д. Свойствами юридических фактов обладают и решения таких специфических субъектов конституционного права, как народ, нация, население субъектов Федерации и муниципальных образований, вынесенные ими на референдумах и полученные в результате выборов.

Юридические поступки – это такие правомерные действия, с которыми законодательство связывает наступление определенных юридических последствий независимо от того, стремился ли субъект отношений к такому результату или же нет. Другими словами, воля лица, совершившего такой поступок, может быть направлена и на результаты, не связанные с правовой действительностью, находящиеся вне правового поля, но тем не менее вызывать юридически значимые последствия. Признаками юридических поступков обладают также различные обращения и заявления граждан в органы публичной власти (ст. 33 Конституции РФ), обжалования в суд действий или бездействия органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений или их должностных лиц (ст. 53), обращения управомоченных субъектов в Конституционный Суд РФ в соответствии со ст. 125 Конституции РФ. Особыми видами юридических поступков являются действия органов государственной власти, совершение которых предусмотрено Конституцией РФ и является необходимой частью их компетенции: обращения Президента РФ к Федеральному Собранию РФ с ежегодными

посланиями о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84); представление Президентом РФ кандидатур Государственной Думе и Совету Федерации для назначения на различные государственные должности (пп. «г», «д», «е» ст. 83, ч. 2 ст. 112 и др.); проведение Президентом РФ консультаций с Советом Федерации по этому же поводу (п. «д1» и «е1» ст. 83) и целый ряд других статей.

Для возникновения многих конституционных правоотношений требуется наступление не одного, а *нескольких юридических фактов*. Такая их совокупность называется *фактический (юридический) состав*.

Фактические составы бывают *простые и сложные*. *Простые составы* – это комплексы фактов, между которыми существует «свободная», не жесткая связь. В таком составе юридические факты могут накапливаться в любом порядке и порождают правовые последствия при наличии их всех вместе взятых независимо от того, в какой последовательности они возникли. Важно только то, чтобы эти два или более факта были в наличии. Фактические составы указанного вида именуется в теории права простыми. Например, для возникновения у лица права баллотироваться на должность Президента РФ необходим фактический состав, включающий несколько юридических фактов: наличие у него гражданства Российской Федерации; достижение им 35-летнего возраста; постоянное проживание в Российской Федерации в течение 25 лет; отсутствие в настоящем и прошедшем времени гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего его право на постоянное проживание на территории иностранного государства; ненахождение его в должности Президента РФ двух сроков (чч. 2 и 3 ст. 81 Конституции РФ). В соответствии со ст. 119 Конституции РФ «судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет, постоянно проживающие в Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства».

Сложные (связанные) составы – это системы фактов, между которыми существует взаимообусловленность, жесткая зависимость. Факты должны накапливаться в жесткой последовательности, а действия проводиться в строго определенном порядке, как это, например, предусмотрено Конституцией РФ для принятия федеральных и федеральных конституционных законов или для внесения в них изменений (ст. 104–108).

По своему объему фактические составы подразделяются на завершённые и незавершённые. *Завершённые (оконченные)* – это составы, в которых закончен процесс накопления юридических составов. Они порождают конечные юридические последствия, то есть происходит возникновение, развитие и прекращение правоотношений. Моментом, свидетельствующим о завершённости фактического состава, является возникновение субъективных прав и обязанностей. Строгая последовательность накопления юридических фактов и, как следствие, возможность возникновения правоотношения только из полного, завершённого состава предусмотрена конституционным законодательством как раз для вступления в юридическую силу всех видов федеральных законов. Это же происходит и при введении режима военного или чрезвычайного положения, когда первоначально возникают обстоятельства для его введения, предусмотренные ст. 3 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», затем на этом основании Президент РФ своим указом вводит режим ЧП с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ, обнародует его содержание по каналам радио и телевидения, официально публикует его и передает на утверждение Совета Федерации, который в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа, рассматривает вопрос об его утверждении и принимает соответствующее постановление (ст. 4–7 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»).

Незавершённые (неоконченные) – это составы, в которых процесс накопления юридических фактов не закончен. Они могут порождать лишь промежуточные правовые последствия. Выполнив свою временную миссию, они как бы сходят со сцены, уступая место конечным правовым последствиям, порождаемым фактическим составом в целом. Таким неоконченным, незавершённым составом выступают

этапы принятия и вступления в силу закона о поправках к Конституции РФ, каждый из которых, обладая относительно законченным характером, имеет лишь промежуточное значение, включаясь в его окончательную стадию – внесение принятой поправки в текст Конституции РФ, так как после этого сам этот закон перестает существовать и действовать, будучи полностью имплементирован (включен) и растворен в тексте Конституции РФ. Как указано в ст. 14 Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», «принятая поправка к Конституции Российской Федерации подлежит внесению Президентом Российской Федерации в текст Конституции Российской Федерации». Он «в месячный срок со дня вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации осуществляет официальное опубликование Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу».

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие юридических фактов в конституционном праве и назовите их основные виды.
2. Дайте определения абсолютных и относительных событий. Приведите примеры, когда они служат основанием возникновения, изменения и прекращения конституционно-правовых отношений.
3. Что такое юридические сроки? Приведите примеры их влияния на возникновение, изменение и прекращение конституционно-правовых отношений.
4. Могут ли неправомерные действия служить основанием для возникновения конституционно-правовых отношений?
5. Что такое юридические акты и юридические поступки? Чем они отличаются друг от друга в качестве оснований для возникновения конституционно-правовых отношений?
6. Объясните, что понимается под фактическим (юридическим) составом.
7. Приведите примеры простых и сложных, завершенных и незавершенных юридических составов.

Список рекомендуемой литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2023).

2. О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2023).

3. О чрезвычайном положении : федер. конституц. закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2023).

4. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.12.2021). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2023).

5. Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 07.10.2002 (ред. протокола о внесении изменений в Устав от 08.11.2018). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2023).

6. О ратификации Устава Организации Договора о коллективной безопасности : федер. закон от 26.05.2003 № 56-ФЗ (ред. от 02.08.2019). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2023).

7. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 05.12.2022). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2023).

8. О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 28.12.2022). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2023).

9. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 06.02.2023). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2023).

10. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Феде-

рации : федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 08.12.2020). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2023).

11. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 04.02.2021). – URL : <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2023).

Учебная и научная литература

Основная

1. Авакьян, С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян. – Москва : Юстицинформ, 2015. – 656 с.

2. Авакьян, С. А. Конституционное право России : учеб. курс. В 2 т. / С. А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. – Т. 1. – 864 с.

3. Виноградов, В. А. Конституционное право России : учебник / В. А. Виноградов, В. Д. Мазаев, С. В. Масленникова. – Москва : Эксмо, 2022. – 752 с.

4. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский ; под ред. Т. Я. Хабриевой. – Москва : ИНФРА-М, 2022. – 368 с.

5. Неверов, А. Я. Конституционное право : учеб. пособие для вузов / А. Я. Неверов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2023. – 367 с.

6. Эбзеев, Б. С. Конституционное право России : учебник / Б. С. Эбзеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2022. – 834 с.

Дополнительная

1. Авакьян, С. А. Конституционно-правовые концепции общественных отношений: традиционное прочтение и новые элементы / С. А. Авакьян // Ученые записки юридического факультета СПбГЭУ. – 2017. – Вып. 46–47 (56–57). – С. 7–13.

2. Авакьян, С. А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы / С. А. Авакьян // Журнал российского права. – 2003. – № 11. – С. 43–54.

3. Авакьян, С. А. Общество как объект конституционно-правового регулирования / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 2. – С. 4–7.

4. Василевич, Г. А. Народ и государство как важнейшие субъекты конституционно-правовых отношений / Г. А. Василевич, Д. Г. Василевич // Веснік БДУ. – Сер. 3. – 2015. – № 2. – С. 81–84.

5. Василевич, Г. А. Социальные общности как субъекты конституционно-правовых отношений / Г. А. Василевич, И. В. Шахновская. – Минск : Право и экономика, 2019. – 180 с.

6. Грачев, Н. И. Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы / Н. И. Грачев // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2020. – № 4 (55). – С. 8–18.

7. Карташов, В. Н. Инновационные и традиционные подходы к исследованию конституционных правоотношений / В. Н. Карташов // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 12–16.

8. Лунгу, Е. В. Понятие и признаки конституционных правоотношений / Е. В. Лунгу // Сибирский юридический вестник. – 2017. – № 2 (77). – С. 32–36.

9. Лунгу, Е. В. Конституционные правоотношения и государственно-правовые отношения: особенности методов реализации / Е. В. Лунгу // Lex Russica. – 2019. – № 10 (155) – С. 63–69.

10. Лунгу, Е. В. Тенденции развития конституционных правоотношений в свете перехода к Digital State / Е. В. Лунгу // Российская юстиция. – 2020. – № 2. – С. 61–63.

11. Лучин, В. О. Конституционные нормы и правоотношения : учеб. пособие для вузов / В. О. Лучин. – Москва : Закон и право, 2007. – 159 с.

12. Лучин, В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. О. Лучин. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.

13. Мокина, Т. В. Конституционно-правовые отношения как особый вид публичных правоотношений / Т. В. Мокина // Общество и право. – 2010. – № 5 (32). – С. 58–69.

14. Просвирнин, Ю. Г. Современные тенденции конституционно-правовых отношений / Ю. Г. Просвирнин // Конституционализм и государствоведение. – 2015. – № 1 (7). – С. 12–28.

15. Эбзеев, Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б. С. Эбзеев. – Москва : Норма, 2020. – 384 с.

16. Эбзеев, Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б. С. Эбзеев. – Москва : Проспект, 2015. – 656 с.

Учебное издание

Грачев Николай Иванович

ПОНЯТИЕ И ПРЕДМЕТ
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ

Учебное пособие

Редактор *Н. Ф. Руденко*
Компьютерная верстка *Ю. В. Сиволопова*
Дизайн обложки *А. Н. Улизко*

При дизайне обложки использовались материалы сайта:
<https://moytop.com/wp-content>

Волгоградская академия МВД России.
400075, Волгоград, ул. Историческая, 130.

Редакционно-издательский отдел.
400005, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.

Подписано в печать. 19.09.2023. Формат 60x84/16. Бумага офсетная.
Гарнитура Times New Roman. Физ. печ. л. 13,25. Усл. печ. л. 12,32.
Тираж 100 экз. Заказ № 40.

ОПиОП РИО ВА МВД России. 400005, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.