



М.А. Хабриева

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

В ДЕСЯТИ ТОМАХ

Москва
2018

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

T.Y. Khabrieva

SELECTED WORKS

Volume 7

Theory of the Constitution

Moscow
2018

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

М.А. Хабриева

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

Том 7

Теория конституции

Москва
2018

УДК 342
ББК 67.400
X12

Рекомендовано к изданию
Бюро Отделения общественных наук Российской академии наук

X12 **Хабриева Т.Я.**
Избранные труды: в 10 т. Т. 7. Содерж.: Теория конституции. – М., 2018. – 540 с.

ISBN 9978-5-907036-10-9 (т. 7)

В томе 7 Избранных трудов академика РАН Т.Я. Хабриевой представлены авторские позиции относительно особенностей отечественного конституционализма, проблем соотношения стабильности и реформирования основного закона, других вопросов конституционного права.

Цикл работ посвящен анализу мировых тенденций конституционной эволюции, характеристикам известных и формирующихся конституционных моделей, способам и формам их воплощения в конституционной практике.

Материалы тома отражают концептуальные и во многом пионерские подходы автора к развитию теории основного закона, содержат научное обоснование современной композиции законодательства, отвечающей потребностям политического, экономического и социального развития.

УДК 342
ББК 67.400

The Volume 7 of Selected Academic Works of the member of the Russian Academy of Sciences T.Y. Khabrieva collects the scientific articles on constitutional law issues. Mostly they present author's positions on the peculiarities of domestic constitutionalism, the correlation issue of Basic Law's stability and reform.

The Selected Academic Works are devoted to the analysis of global trends in constitutional evolution, the characteristics of well-known and emerging constitutional models, ways and forms of implementation in the practice of constitutional ideals.

The content of the Volume reflects the author's conceptual and largely pioneering approaches to the development of the fundamental law theory and provides a scientific justification for the modern composition of legislation that meets the needs of political, economic and social development.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие (Foreword)	8
---------------------------------	---

ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИИ (Theory of the Constitution)

Совершенствование правовых основ конституционного надзора в СССР (Improving the legal framework of constitutional supervision in the USSR)	17
Правомерные ограничения конституционного права граждан на судебную защиту прав и свобод в практике Конституционного Суда РФ (Legitimate restrictions of constitutional rights of citizens to judicial protection of rights and freedoms in practice of the RF Constitutional Court)	20
Право граждан на обращения: проблемы правового регулирования (Citizens' right of petition: issues of legal regulation)	29
Конституционализм в России: 10 лет развития (Constitutionalism in Russia: 10 years of development)	35
Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость (Reforming the Constitution of the Russian Federation: possibility and necessity)	49
Российская конституционная модель и развитие законодательства (Russian constitutional model and development of legislation)	67
Конституционные модели и основные этапы конституционного развития (Constitutional models and key stages of constitutional development)	78
Вступительная статья к сборнику «Конституции государств Америки» (Opening article to the collected volume "Constitutions of American States»)	91

Вступительная статья к Конституции Мексиканских Соединенных Штатов в сборнике «Конституции государств Америки» (Opening article to the Constitution of the Mexican United States in the collected volume “Constitutions of American States”).....	117
Стабильность Конституции Российской Федерации и реформы (Stability of the Constitution of the Russian Federation and its reforms)	129
Теория современного основного закона и российская Конституция (Theory of the modern Basic Law and the Russian Constitution)	139
Российская конституционная модель социального государства (Russian constitutional model of social state)	151
Вступительная статья к сборнику «Конституции государств Азии» (Opening article to the collected volume “Constitutions of Asian States”).....	160
Доктринальное значение российской Конституции (Doctrinal meaning of the Russian Constitution)	173
Конституция как основа законности в Российской Федерации (Constitution as foundations of the rule of law in the Russian Federation)	179
Конституция Российской Федерации и развитие законодательства (Constitution of the Russian Federation and the development of legislation)	192
К истории формирования российской модели правового государства (On history of the Russian model of the rule-of-law state)	205
Современный мир и конституция (вместо предисловия) (The modern world and the Constitution (instead of the foreword))	209
Генезис конституции и основные конституционные модели (Genesis of the Constitution and basic constitutional models)	212
Комментарий к Конституции Российской Федерации (Commentary on the Constitution of the Russian Federation)	245
Современная российская модель Конституции (Russian contemporary model of the Constitution)	370

Конституция и построение правового государства (The constitution and the construction of a rule-of-law state)	432
Конституционные основы, тенденции и проблемы развития российского законодательства: 20-летний опыт и современное состояние (Constitutional bases, trends and issues of development of Russian legislation: 20 years of experience and current state)	442
Конституция России в мировом пространстве (The Russian Constitution in the global space)	452
Парадигмы конституционной реформы (Paradigms of the constitutional reform)	463
Конституционализация законодательства Республики Казахстан (Constitutionalization of the Republic of Kazakhstan's legislation)	479
Конституционные реформы на постсоветском пространстве: тенденции развития (Constitutional reforms in the post-Soviet area: development trends)	489
Социальная справедливость (некоторые конституционные вопросы) (Social fairness (some constitutional issues))	514
Научная школа конституционного права (Scientific school of constitutional law)	521
Справочная информация (Reference data)	538

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящем томе собраны статьи и иные научные работы, опубликованные академиком Российской академии наук Талией Ярулловной Хабриевой по теоретическим вопросам конституционного права. Широкий подход и сравнительно-правовой анализ (иногда с элементами социологических и политологических подходов) характеризуют особенности этих научных трудов, являющихся предпосылкой или продолжением комплексных монографических исследований.

Первоначально основное внимание Т.Я. Хабриева уделяла вопросам общей теории права, но после защиты кандидатской диссертации обратилась к исследованию особенно актуальной в то время проблематики конституционного контроля, начиная с изучения достоинств и недостатков существовавшего короткое время первого специализированного органа СССР – Комитета конституционного надзора СССР. Вопросам толкования Конституции России и конституционного контроля была посвящена ее докторская диссертация, успешно защищенная в Институте государства и права РАН, а также три крупные монографические работы.

В данном томе содержится интересная статья о правомерных ограничениях конституционного права граждан на судебную защиту прав и свобод в практике Конституционного Суда РФ. В свое время эта работа имела важное значение, поскольку физическим и юридическим лицам в России было предоставлено право обращаться с конституционной жалобой непосредственно в Конституционный Суд РФ. Появилась возможность обратиться в Конституционный Суд на любой стадии судебной защиты. Сначала это право понималось как полная свобода обращения граждан в Конституционный Суд РФ. Подавляющее большинство дел не имело отношения к вопросам конституционности, касалось бытовых вопросов. На основе изучения конкретных дел в статье сформулированы семь условий допустимости и правомерности конституционной жалобы, которые внесли необходимую ясность для практики.

Эта же проблематика затрагивается в статье «Право граждан на обращения: проблемы правового регулирования», но в данном случае

автор использует более широкий подход, не ограничиваясь вопросом конституционной жалобы.

Вопросы теории конституции рассматриваются в статьях «Теория современного основного закона и российская Конституция», «Конституционные идеалы и современное законодательство», «Современная демократическая конституция: элементы общественного договора». Идеи, сформулированные в этих работах, развиваются в других материалах издания. Оригинальным является исследование доктринального значения российской Конституции, в котором автор анализирует значение некоторых конституционных положений для правовой науки.

Т.Я. Хабриева формулирует концепцию современной конституции как основного закона, принятого демократическим способом, выражающего волю народа, и особого правового акта по содержанию. Современная конституция должна комплексно регулировать основы правового статуса личности, общественного строя, государственного строя, положение государства в международных отношениях. Последний тезис является новеллой в определении содержания конституции. Он отражает современные реалии конституционного развития.

Автор справедливо констатирует, что новая конституция, выражающая действительные потребности страны, как правило, принимается на переломе исторического процесса, содержит элементы общественного договора между различными социальными и политическими силами общества. Это качество присуще некоторым зарубежным конституциям (например, Испании 1978 г. после ликвидации режима генерала Франко) и отчетливо видно при рассмотрении содержания и процессов принятия Конституции России 1993 г. На основе подготовки и принятия новых конституционных принципов в России сложился сначала хрупкий гражданский мир и согласие разных групп общества, которые укрепились на основе этих принципов.

В данном томе представлены взгляды Т.Я. Хабриевой на конституционализм, который она рассматривает в теоретическом и историческом плане в связи с 10-летием Конституции России. Автор пишет, что отошло в прошлое определение этого понятия только как идейно-политического движения, целью которого являются лишь установление в стране конституции, конституционного строя. В основе регулирования конституционных отношений теперь все чаще лежит комплекс взаимосвязей: личность – коллектив – общество – государство – международная среда. Новые конституции отражают такой обобщенный подход. Они вовсе не замыкаются на двух традиционных моментах: власть и права человека.

Много внимания Т.Я. Хабриева уделяет конституционным моделям прошлого и современности. Конституционная модель рассматривается как определенный образ конституционного регулирования главных общественных отношений, как наиболее отчетливое выражение и синтез признаков, выделяющих данное явление из ряда других явлений того же рода.

Автор определяет пути создания нового вида такой конституции, которую, по нашему мнению, можно было бы назвать конституцией социально-демократического капитализма с социалистическими элементами. Современная конституция, утверждает Т.Я. Хабриева, – это концентрированное выражение принятых обществом общечеловеческих ценностей, основными из которых являются: демократическая организация общества и государства; ценность права и правового государства; признание принципа равноправия, равенства свобод, прав и обязанностей личности, коллектива, государства и общества и их взаимная ответственность; социально ориентированная экономика, при которой частная собственность и предпринимательская деятельность выполняют социальную функцию в обществе; состязательность, которая повышает активность всех слоев общества и каждого человека (конкуренция, состязание идеологий и т. п.); социальная солидарность, социальная справедливость и социальная ответственность различных слоев населения ради достижения общенародных целей.

Особые статьи посвящены модели современной российской Конституции и тенденциям ее развития. Т.Я. Хабриева рассматривает российскую конституционную модель с разных позиций: как модель социального государства, как модель для развития законодательства и др. Исследователь отмечает, что, хотя в советских и других социалистических конституциях были некоторые положительные элементы, их содержание, прежде всего исходные принципы, не могли быть восприняты в новой России, стремившейся к созданию демократического, социального, правового, светского государства и отвергнувшей в ходе длительных анти тоталитарных перемен антидемократические начала последней Конституции РСФСР 1978 г.

Автор определяет основные черты модели современной российской конституции. Во-первых, как и другие постсоциалистические конституции, она возникла в условиях анти тоталитарных демократических перемен, которые в России имели свои особенности. Во-вторых, будучи созданной в специфических условиях крушения тоталитаризма и предотвращенной гражданской войны, российская Конституция стала документом, содержащим элементы общественного

договора разных социальных слоев населения и политических групп. В-третьих, особенность Конституции РФ состоит в стремлении сбалансировать конституционное регулирование. Современная российская конституционная модель ставит целью преодоление западного индивидуализма, соединение интересов человека и коллектива, человека и государства, человека и общества. В-четвертых, отечественная конституционная модель позволяет общественным отношениям эволюционировать в целях определения оптимальной для российских условий формы. Опыт доказал, что она способна функционировать в изменяющихся условиях. Ее базовые ценности стабильны, способы их осуществления изменчивы.

Часть работ, публикуемых в томе, относится к определяющей роли Конституции РФ в развитии российского законодательства. Т.Я. Хабриева пишет, что в конечном счете независимо от наших субъективных устремлений принятие новых законов, иных правовых актов базируется на принятой обществом конституционной модели, предопределяющей основные параметры развития российского законодательства.

Автор выделяет несколько основных блоков законодательства, которые детерминируют основы статуса человека и гражданина, основы политической системы и духовной жизни общества, его экономические и социальные основы. Они обладают внутренним единством, их развитие в рамках конституционной модели должно идти «единым фронтом», быть согласованным, одновременным, синхронным.

«Блоковый характер» развития российского законодательства предполагает, что оно должно характеризоваться не только и не столько заполнением его отдельных «брешей», а прежде всего представлять создание целостной правовой системы. В каждом из этих блоков Т.Я. Хабриева указывает достоинства и недостатки российского законодательства, вносит предложения о крупных правовых актах, которые целесообразно изменить или принять.

Вместе с тем, отмечает автор, наряду с традиционными формируются новые комплексные отрасли законодательства (об образовании, о науке, миграционное, природоохранное и др.). Для них характерны: выделение правовых принципов и институтов по предмету правового регулирования; сочетание норм частного и публичного права; более высокая мобильность правового регулирования; устойчивое взаимодействие с различными отраслями права.

Поэтому в законодательстве большое значение приобретают нормативные правовые акты, имеющие комплексную (смешанную) пра-

вовую природу. Появляются межотраслевые образования, вбирающие в себя элементы разных отраслей законодательства (например, в сфере регулирования информационных отношений).

Изменяются и методы регулирования. Законодательство все чаще привносит элементы саморегулирования, обеспечивающие более органичное сочетание законотворчества и правоприменения в общем цикле правового развития. Такие изменения обуславливают новую композицию законодательства, приспособленную к насущным потребностям политического, экономического и социального развития страны.

Оригинальный характер имеет исследование «Конституционные идеалы и современное законодательство», где показано, насколько и каким образом конституционные идеалы реализуются в законодательстве, в том числе некоторых зарубежных стран.

В сборнике публикуются труды, в которых подводятся итоги развития российского законодательства в течение 20 лет после принятия Конституции РФ.

Много внимания Т.Я. Хабриева уделяет проблемам стабильности и реформирования конституций¹. Автор пишет о важности стабильности конституции и вместе с тем указывает, что взаимосвязи стабильности и изменчивости имеют много граней. Только на первый взгляд стабильность и реформа – взаимоисключающие понятия. Т.Я. Хабриева разграничивает понятия конституционной реформы и иных реформ, осуществляемых на основе базовых положений конституции и развивающих ее.

В статьях рассматриваются разные по значимости поправки к конституциям и конституционные реформы в странах, относящихся к различным континентам. Работы о конституционных реформах в современном мире по богатству привлекаемого для исследования материала не имеют аналогов в российской и зарубежной литературе. Такие же положительные качества присущи статьям о реформировании Конституции РФ, возможности и необходимости этого, а также о роли Конституции РФ в современном мире.

Особое место в собрании трудов занимает комментарий к ряду статей российского Основного Закона, в которых раскрываются конституционные нормы о российском парламенте, Правительстве, содержится научная трактовка некоторых других конституционных норм. Комментарий выполнен с учетом достижений юридической

¹ По последнему вопросу была издана монография «Конституционная реформа в современном мире» (М., 2016).

науки (не только конституционного права). Об этом свидетельствует и его издание под грифом Конституционного Суда РФ.

Ряд работ посвящен зарубежному конституционному опыту (стран постсоветского пространства, государств Азии и Америки). Так, вводные статьи к многотомным изданиям конституций государств Америки и Азии позволяют читателю лучше уяснить содержание основных законов стран в этих регионах. Т.Я. Хабриева рассматривает основные этапы исторического развития обеих групп государств, экономические, социальные и политические условия их конституционного развития.

Материалы данного тома достаточно полно характеризуют богатство концептуальных и во многом пионерских подходов, разработанных Т.Я. Хабриевой в теории конституции.

В.Е. Чиркин,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
заслуженный юрист
Российской Федерации

Теория конституции

Совершенствование правовых основ конституционного надзора в СССР¹

Принятие Закона СССР «О конституционном надзоре в СССР» – значительный шаг в формировании правового государства. Он позволяет наконец завершить спор о необходимости и целесообразности специального органа охраны Конституции, делая этот совершенно новый для советской политико-правовой системы институт реальностью. Очевидно, что последнее напрямую зависит от качества правовой базы, которая в определенной степени уникальна, так как не опирается на прежние аналогичные акты ввиду их отсутствия. В связи с этим представляется необходимым обратить внимание на некоторые положения Закона «О конституционном надзоре в СССР». По логике развития политической реформы он должен был «увенчать» формирующуюся систему конституционного контроля и надзора специальными органами охраны Конституции. Наименование Закона позволяет предполагать, что речь идет о регулировании всей системы органов конституционного надзора в СССР. Однако пять глав из имеющихся шести посвящены Комитету конституционного надзора СССР. Характерны и материалы обсуждения Закона на II Съезде народных депутатов СССР, которые в основном уточняли порядок деятельности Комитета конституционного надзора СССР. Всей системы конституционного надзора в СССР касается лишь гл. I «Общие положения» (ст. 1–4), где констатируется, что конституционный надзор в СССР осуществляют Комитет конституционного надзора СССР и органы конституционного надзора союзных и автономных республик (ст. 2). Хотя законодатель справедливо определяет самостоятельность и подчинение органов конституционного надзора только Конституции (ст. 3), следовало бы урегулировать взаимоотношения этих органов между собой (даже в условиях отсутствия действия принципа демократического централизма в их деятельности) (ст. 3). Имеются в виду порядок обращения между ними, например, по поводу взаимных консультаций, вопрос об их обязательности и юридической силе. Если первое может быть урегулировано процедурными нормами этих органов, то другое должно, видимо, определяться общесоюзным законом (так как речь, например, может идти о разъяснении положений Конституции СССР, законов СССР).

В выступлениях многих депутатов на II Съезде, принявших участие в обсуждении проекта закона, высказывались замечания

¹ Тенденции и перспективы развития советского законодательства. Казань, 1991.

по поводу термина «надзор», иными он категорически отвергался, а в целом проявилось непонимание его содержания. Поэтому в Законе целесообразно дать определение понятия конституционного надзора. Это позволит уточнить цели рассматриваемых органов, характер их деятельности¹. Такое разъяснение важно для республиканского законодателя, мало «связанного» общесоюзным Законом: в ст. 2 нет четкого наименования органов конституционного надзора республик, а в ст. 3, как уже отмечалось, демократический централизм не назван в качестве принципа деятельности данных органов. Поэтому, учитывая наметившееся развитие законодательства на этом уровне, не исключена возможность введения в отдельных республиках органов, уполномоченных на непосредственную отмену неконституционных актов (например, конституционных судов). Здесь не оспаривается право республик на учреждение специальных органов конституционного контроля, но вносится ясность в сферу действия общесоюзного Закона, так как деятельность таких органов не может регулироваться им.

Есть и другие аргументы в пользу включения в Закон разъяснения понятия «конституционный надзор». Так, ст. 12 предусматривает право Комитета конституционного надзора СССР отклонить отдельные поручения, предложения и обращения как «не соответствующие его компетенции». Здесь можно было бы дополнить «и характеру его деятельности». Например, если в обращении требуется отменить действие того или иного акта, что не соответствует надзорному характеру деятельности Комитета конституционного надзора СССР (кроме случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 21).

Включение такого определения облегчит толкование и применение остальных положений Закона, будет способствовать правильному его пониманию как официальными субъектами, так и гражданами, избавит данные органы от излишних притязаний как тех, так и других. Важно это и в плане все еще развивающейся в литературе дискуссии о различиях или совпадениях понятий конституционного надзора и контроля. На наш взгляд, это тот случай, когда неоднозначность в понимании термина может отрицательно повлиять на юридическую практику, в том числе законодательную. Тем более что принятие законов о конституционном надзоре в республиках еще предстоит.

¹ Известно, что надзор означает наблюдение без права отмены неконституционных актов. Правда, настоящий Закон предусматривает в ст. 21 исключение для актов, нарушающих основные права и свободы человека.

В Законе специальная статья посвящена целям конституционного надзора в СССР¹. На наш взгляд, их следовало определить в Конституции как единые и для органов конституционного контроля и органов конституционного надзора. Это охрана Конституции, обеспечение ее верховенства, защита конституционных прав граждан. Задачи же (т. е. конкретные пути достижения указанных целей) определяются в соответствующих законах. Статью 1 Закона СССР «О конституционном надзоре в СССР» тогда можно озаглавить «Цели и задачи конституционного надзора в СССР»². Специфика последних для органов конституционного надзора лежит в сфере правотворчества. Задачи прокуратуры во исполнение тех же целей реализуются в другой плоскости. Кстати, это учтено ст. 10 Закона о конституционном надзоре в СССР.

В гл. II Закона, регуливающей состав и порядок избрания Комитета конституционного надзора СССР, следовало бы, исходя из необходимости обеспечения высокого профессионализма и компетентности его членов как принципа формирования органа (ч. I ст. 124 Конституции СССР), определить, избрание каких специалистов права целесообразно. Так, законодательством ПНР оговорено членство трех цивилистов, государствоведа и т. д. На наш взгляд, особой оговорки требует участие конституционалистов, ибо знание и умение толковать Основной Закон – одно из первых условий нормального функционирования Комитета.

В гл. III неудачен порядок, в котором перечислены акты, поднадзорные Комитету конституционного надзора СССР (ст. 10). На наш взгляд, когда в свете формирования правового государства все больше должного внимания отдается и форме права, следует учесть иерархичность законодательства в указанном перечне. Указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР, распоряжения Председателя Верховного Совета СССР не могут ставиться даже в перечне выше законов, пусть не общесоюзных, а республиканских.

В ст. 18, посвященной актам Комитета конституционного надзора СССР, возможно, следовало бы оговорить форму акта, которым может быть отказано в даче заключения (ст. 10) и в котором будет дано только толкование Конституции либо иной нормы без вывода о соответ-

¹ О значении разъяснения целей в законе для правильного его понимания и реализации различными субъектами права см.: Насырова Т.Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Теория и практика. Казань, 1988. С. 116–123.

² О соотношении терминов «цель» и «задача» см. подробнее: Насырова Т.Я. Указ. соч. С. 13–20, 38.

ствии ее Основному Закону, что оформляется заключением. Необходимость в издании Комитетом разъяснений как особых актов обусловлена тем, что надзор невозможен без толкования анализируемых норм, так и потребностями стабилизации правотолковательной, правоприменительной, да и правотворческой практики¹. Соответственно должно быть оговорено полномочие органов конституционного надзора на официальное толкование законодательства.

Ст. 26 с учетом положений ст. 10 можно дополнить указанием на право Председателя, заместителя Председателя и членов Комитета конституционного надзора СССР присутствовать на заседаниях не только перечисленных органов, но и всех тех, акты которых им поднадзорны.

Правомерные ограничения конституционного права граждан на судебную защиту прав и свобод в практике Конституционного Суда РФ²

Относительно широкая практика складывается в связи с рассмотрением Конституционным Судом РФ дел о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан.

Указанная категория дел интересна тем, что затрагивает одну из важнейших сторон конституционного права граждан на судебную защиту прав и свобод. Последняя проблема, как справедливо замечено в литературе, относится к недостаточно теоретически разработанным, что безусловно негативно влияет на ответственность судей, порождает субъективизм в разрешении дел и т. п.³ Поэтому полагаем необходимым обратить внимание на некоторые аспекты обращений граждан в Конституционный Суд.

¹ Она вызвана и тем, что далеко не все коллизионные вопросы законодательства рассматриваются Верховным Судом СССР (да и к тому же в его разъяснениях преобладает правоохранительный аспект, а толкование Комитета могло бы больше внимания уделить позитивной стороне интерпретируемого закона); Президиум Верховного Совета СССР права толкования законодательства лишен. Эффективное пользование им Верховным Советом СССР по целому ряду причин проблематично.

² Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву: сборник научных трудов. Ч. 1 / под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород: Нижегородский юридический институт МВД РФ, 1998. С. 30–38.

³ См.: Колосова Н.М. Конституционное право граждан на судебную защиту их прав и свобод в СНГ // Государство и право. 1996. № 2. С. 33.

Согласно закону граждане вправе обратиться в Конституционный Суд с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод для проверки конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (п. 3 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Для обращения в Конституционный Суд прежний закон требовал от граждан предварительного прохождения всех судебных инстанций. Теперь в интересах защиты прав граждан, если примененный закон или подлежащий применению не соответствует Конституции, то можно обратиться в Конституционный Суд на любой стадии судебной защиты. Более того, обжалование правомерно и при применении или возможном применении такого закона и в ином органе, применяющем закон (ч. 2 ст. 97). Правда, заметим, что, видимо, с позиций недопущения «поспешных» дел Конституционный Суд Российской Федерации в своей практике ориентирован на рассмотрение дел, прошедших хотя бы одну судебную инстанцию. Это не столько сужает громадный поток дел, поступающих в Конституционный Суд (после снятия указанного ограничения всего только за 1995 год Конституционный Суд получил свыше 10 тысяч обращений), сколько подчеркивает его высокий статус, не сравнимый ни с одной из существующих судебных инстанций. Его решения окончательны и обжалованию не подлежат.

Поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ является обращение в Конституционный Суд в форме индивидуальной или коллективной жалобы (ч. 1 ст. 36, ст. 96). Основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон, примененный или подлежащий применению в конкретном деле (ч. 2 ст. 36). Здесь следует иметь в виду целый ряд требований, которые можно рассматривать как правомерные ограничения права граждан на судебную защиту прав и свобод.

1. В жалобе должна идти речь только о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению, а не других нормативных актов, действий должностных лиц, фактических обстоятельств дела.

Например, Щеголев В.К., полагая, что Прокуратурой Республики Татарстан нарушены его права как гражданина, потерпевшего от преступления, в связи с прекращением уголовного дела по факту гибели его дочери, обратился в Конституционный Суд с жалобами,

в которых настаивал на признании действий работников прокуратуры незаконными и на возобновлении предварительного следствия по делу.

Конституционный Суд в рассмотрении дела отказал, так как в обращениях Щеголева В.К. вопрос о конституционности какого-либо закона не ставится, а обжалуются действия работников прокуратуры и бездействие судов общей юрисдикции, которые, по мнению заявителя, противоречат действующему законодательству.

Яструбинская О.Н. в своей жалобе в Конституционный Суд просит проверить конституционность определений Верховного Суда РФ от 21 марта 1991 г. и 25 июня 1991 г., потому что они постановлены на основе недостаточной исследованности и неправильной оценки фактических обстоятельств дела об изменении договора найма жилого помещения и о выселении гражданина Погорелова Б.Я. из квартиры. Конституционный Суд отказал Яструбинской О.Н. в принятии к рассмотрению ее жалобы, так как проверка правильности установления фактических обстоятельств входит в компетенцию судов общей юрисдикции и иных органов и неподведомственна Конституционному Суду, который решает исключительно вопросы права.

Солонин А.П., обратившийся в Конституционный Суд с жалобой, просил проверить конституционность статей 99 и 102 Устава связи, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 27 мая 1971 г., и ст. 270, 278 и 280 Почтовых правил, утвержденных приказом Министерства связи от 13 марта 1984 г. № 93. Конституционный Суд отказал в принятии жалобы Солонина А.П., так как согласно ч. 2 ст. 125 Конституции РФ разрешение дел о соответствии нормативных актов Правительства РФ Конституции РФ осуществляется только по запросам органов государственной власти, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ¹.

2. Жалоба допустима, если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан.

Кремко Г.И. в своей жалобе просил проверить конституционность Указа Президента России от 22 декабря 1993 г. «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе», которым, по мнению заявителя, нарушен принцип равенства прав и свобод человека и гражданина. Кремко Г.И. утверждает, что право обращаться в Конституционный Суд с указанным требованием ему предоставляет

¹ См.: Обзор практики вынесения Конституционным Судом Российской Федерации определений об отказе в рассмотрении обращений и о прекращении производства по делу // Текущий архив Конституционного Суда Российской Федерации. 1995.

ст. 32 Конституции РФ, согласно которой каждый гражданин вправе участвовать в управлении делами государства.

Конституционный Суд РФ отказал в принятии к рассмотрению жалобы Кремко Г.И. В соответствии со ст. 125 (ч. 4) Конституции РФ, п. 3 ч. 1 ст. 3 и ст. 96 Закона о Конституционном Суде РФ правом на обращение в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. Жалоба Кремко Г.И. недопустима, так как в ней не ставится вопрос о защите субъективных прав и свобод заявителя и она не связана с рассмотрением конкретного дела.

3. Обращение граждан с заявлениями о проверке конституционности законов, кроме того, допустимо только в случаях оспаривания действующего закона. Если к моменту рассмотрения вопроса о принятии жалобы закон утратил силу либо был отменен, оно невозможно.

Адвокат Цой Р.А. обратился в Конституционный Суд с жалобой о проверке конституционности ст. 25 Закона РФ «О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год» и Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. «О продлении действия статьи 25 Закона РФ »О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год«. Первым из названных актов приостанавливалось действие ст. 30 Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» на 1993 г., а вторым – это приостановление было продлено на 1994 год, чем, по мнению адвоката, было нарушено право гражданки Ярловой Н.П. на возмещение материального ущерба, причиненного преступлением.

Конституционный Суд в принятии жалобы к рассмотрению отказал, так как к моменту рассмотрения Конституционным Судом вопроса о принятии жалобы к рассмотрению оба акта, конституционность которых оспаривалась, утратили силу. Закон Российской Федерации «О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год» был рассчитан на исполнение в 1993 г., а Указ Президента РФ – на исполнение в 1994 г. К тому же ст. 2 Закона Российской Федерации от 21 октября 1994 г. «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», Закон РСФСР «О собственности в РСФСР» также признаны утратившими силу с 1 января 1995 года.

Таким образом, оказался устраненным полностью предмет рассмотрения дела, о котором шла речь в жалобе¹.

4. Жалоба неправомерна, если в ней ставится вопрос о неконституционности закона в связи с наличием в нем пробелов в регулировании соответствующих отношений.

Кибальникова В.И. была уволена с работы за систематическое неисполнение без уважительных причин обязанностей, возложенных на нее трудовым договором (п. 3 ст. 33 КЗоТ РФ). В жалобе Кибальникова В.И. утверждает, что при увольнении ее с работы были нарушены конституционное право на труд и конституционный принцип равенства всех перед законом, что вызвано неточностью и неполнотой формулировок ст. 127 и 135 КЗоТ Российской Федерации, поскольку в них не раскрыты понятия «трудовая дисциплина» и «нарушение трудовой дисциплины». Такой пробел в трудовом законодательстве, считает заявительница, допускает возможность наложения дисциплинарного взыскания за неисполнение незаконных распоряжений работодателя. Заявительница практически ставит вопрос о несовершенстве действующего законодательства и необходимости устранения имеющейся в нем пробельности. Однако решение данного вопроса не относится к компетенции Конституционного Суда, установленной Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», а является прерогативой Федерального Собрания Российской Федерации.

5. Поскольку речь идет о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, то Конституционный Суд рассматривает его в смысле, придаваемом правоприменительной практикой. Однако сама правоприменительная практика в отличие от прежнего законодательства о Конституционном Суде РФ на конституционность не оценивается.

Е.П. Волков в жалобах, поступивших в Конституционный Суд, утверждает, что принятым Самарским областным Советом народных депутатов 24 апреля 1993 г. решением «О порядке приватизации жилищного фонда на территории Самарской области» нарушены требования ст. 19 Конституции РФ о равенстве прав и свобод человека и гражданина. В частности, он ссылается на то, что в решении област-

¹ См.: Обзор практики вынесения Конституционным Судом Российской Федерации определений об отказе в рассмотрении обращений и о прекращении производства по делу // Текущий архив Конституционного Суда Российской Федерации. 1995.

ного Совета, предусматривающем передачу в личную собственность квартир бесплатно, не содержится нормы об обязательном возврате денежных сумм тем гражданам, которые приватизировали свои квартиры с оплатой по ранее действовавшим правилам. Спор о возврате Волкову Е.П. денежных сумм, уплаченных за приватизацию жилья, рассматривался судебными органами, включая Верховный Суд РФ, и в удовлетворении его требований было отказано. Волков Е.П. просил Конституционный Суд проверить также правильность вынесенных по его спору судебных решений.

Конституционный Суд отказал в принятии жалоб Волкова Е.П. к рассмотрению, так как в компетенцию Конституционного Суда РФ не входит проверка конституционности правоприменительной практики судов, а также законности и обоснованности судебных решений по конкретным делам¹.

6. Гражданин не вправе оспорить в Конституционном Суде любой закон, примененный или подлежащий применению. В соответствии с ч. 2 ст. 36 Закона о Конституционном Суде РФ основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор или обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции. Поэтому отсутствие такой неопределенности в поставленном в обращении вопросе по предмету спора является основанием для отказа в принятии обращения к рассмотрению Конституционным Судом.

Характерным в этом отношении является дело Ю.А. Веселяшкина. 25 ноября 1991 г. Истринской городской прокуратурой было возбуждено уголовное дело по статье 176 УК РСФСР (оскорбление судьи), по которому Веселяшкин Ю.А. был привлечен в качестве обвиняемого. 11 марта 1993 г. квалификация действия Ю.А. Веселяшкина была изменена на ст. 131 УК РСФСР (оскорбление граждан) и уголовное дело прекращено на основании п. 7 ст. 5 УПК РСФСР за отсутствием жалобы потерпевшего. Считая незаконным прекращение дела по указанному основанию, Ю.А. Веселяшкин обратился в прокуратуру и суд с требованием возобновить производство по его делу в целях реабилитации и возместить ему ущерб, причиненный незаконными действиями органов дознания и предварительного следствия. В удов-

¹ См.: Обзор практики вынесения Конституционным Судом Российской Федерации определений об отказе в рассмотрении обращений и о прекращении производства по делу // Текущий архив Конституционного Суда Российской Федерации. 1995.

летворении этих требований ему было отказано на основании ч. 4 ст. 5 УПК РСФСР и ст. 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей».

Веселяшкин Ю.А. в жалобе в Конституционный Суд просил признать названные нормы не соответствующими ст. 49 и 53 Конституции РФ, сославшись на то, что ч. 4 ст. 5 УПК РСФСР не предусматривает обязательного возобновления производства по прекращенному за отсутствием жалобы потерпевшего уголовному делу в случае возражений против этого обвиняемого, а ст. 2 Указа не называет в числе оснований, дающих право на возмещение ущерба, в случае прекращения уголовного дела за отсутствием жалобы потерпевшего.

Конституционный Суд РФ в своем определении указал, что ч. 2 ст. 5 УПК РСФСР устанавливается правило, согласно которому уголовное дело не может быть прекращено за истечением сроков давности или в связи с изданием акта об амнистии, если обвиняемый возражает против этого. Следовательно, в данной норме не определяются ни юридическое значение прекращения уголовного дела за отсутствием жалобы потерпевшего, ни последствия возражений обвиняемого против такого прекращения. Таким образом, ею не ограничиваются и не затрагиваются каким-либо иным образом права и свободы граждан, уголовные дела в отношении которых прекращаются на основании п. 7 ч. 1 ст. 5 УПК РСФСР, в связи с чем суд не усмотрел наличия оснований для принятия жалобы к рассмотрению и отказал Веселяшкину Ю.А. в рассмотрении его обращения, обоснованно сославшись на п. 1 ст. 97, п. 2 ч. 1 ст. 43 Закона о Конституционном Суде РФ¹.

7. В соответствии с принципом разделения властей и конституционно определенной компетенцией Конституционного Суда Российской Федерации он не вправе рассматривать неподведомственные ему дела. Чаще всего граждане обращаются с жалобами, подведомственными судам общей юрисдикции.

Например, 28 августа 1995 г. в Конституционный Суд Российской Федерации поступила жалоба гражданки Г.Н. Бадреевой с просьбой

¹ См.: Обзор практики вынесения Конституционным Судом Российской Федерации определений об отказе в рассмотрении обращений и о прекращении производства по делу // Текущий архив Конституционного Суда Российской Федерации. 1995.

признать не соответствующей Конституции ст. 68 Жилищного кодекса РСФСР, согласно которой любой из членов семьи вправе требовать в судебном порядке принудительного обмена занимаемого помещения на помещения в разных домах (квартирах), если между членами семьи не достигнуто соглашение об обмене. Поводом для обращения в Конституционный Суд послужило решение Устиновского районного суда г. Ижевска от 5 августа 1994 г., которым были удовлетворены исковые требования Н.А. Гарнышева – бывшего мужа заявительницы – о принудительном обмене жилья. Заявительница полагает, что ст. 68 Жилищного кодекса РСФСР нарушаются нормы, закрепленные ст. 27 (ч. 1), 40 (ч. 1, 2), 54 (ч. 2), 30 (ч. 2), 55 (ч. 3) Конституции РФ.

Конституционный Суд отказал в принятии жалобы к рассмотрению. Основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде Российской Федерации по жалобам граждан является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации тот или иной закон, затрагивающий конституционные права и свободы граждан (ч. 2 ст. 36, ч. 1 ст. 96 Закона о Конституционном Суде РФ). Предусмотренное ст. 68 Жилищного кодекса РСФСР правило о принудительном обмене жилых помещений как способе защиты права от злоупотреблений со стороны другого лица не свидетельствует о такой неопределенности, поскольку соответствует конституционному принципу, закрепленному в ст. 17 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Перечень статей Конституции Российской Федерации, на которые ссылается заявительница в подтверждение своей позиции, является произвольным, что определяет собой попытку создания видимости неопределенности и свидетельствует о ее стремлении перенести спор, подведомственный судам общей юрисдикции, на уровень конституционного судопроизводства¹.

Из 50 отказных определений, принятых Конституционным Судом РФ по обращениям граждан с января по сентябрь 1997 г., в 24 случаях они выносились по основаниям их неподведомственности Конституционному Суду.

¹ См.: Обзор практики вынесения Конституционным Судом Российской Федерации определений об отказе в рассмотрении обращений и о прекращении производства по делу // Текущий архив Конституционного Суда Российской Федерации. 1995.

Заявителю следует иметь в виду, что закон определяет следующие пределы проверки конституционности нормативных актов Конституционным Судом:

- по содержанию норм;
- по форме нормативного акта или договора;
- по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие;
- с точки зрения установленного Конституцией разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- с точки зрения установленного Конституцией РФ разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти;
- с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, установленного Конституцией РФ, федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Важная проблема в связи с реализацией гражданами права на судебную защиту прав и свобод возникла с учреждением конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации. Одной из первоочередных задач является оптимизация взаимоотношений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов для полноценной реализации указанного права граждан. Именно с этой точки зрения недопустимы ни прямые, ни косвенные коллизии. Они возможны, например, в случае обращения граждан, неудовлетворенных решением конституционного суда субъекта Федерации, в Конституционный Суд РФ, который содержанием итогового постановления может практически дезавуировать его. В свете обеспечения конституционного принципа приоритета прав и свобод человека заслуживают внимания предложения по унификации конституционного судопроизводства и формированию конституционно-процессуального права России. Ряд конституционных судов республик высказались также за то, чтобы «по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации могли бы выступать в качестве первой инстанции, а Конституционный Суд Российской Федерации – апелляционной инстанцией»¹.

¹ Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации: практика, проблемы, предложения // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 4. С. 43.

Право граждан на обращения: проблемы правового регулирования¹

При переходе от тоталитарного режима к демократическому особую актуальность приобретают те права человека, которые обеспечивают его диалог с властью на правовой основе. Для этих целей служат и обращения граждан.

До недавнего времени не было четкого разделения между понятиями «обращение» и «право на обращение». Признание субъективного права на обращение в Конституции Российской Федерации придало обращению как документу некую завершенность и особые юридические свойства.

Л.И. Петражицкий отмечал, что наделение человека субъективным правом увеличивает многократно его энергию, обнаруживает в субъекте этого права способности и силы преодолевать самые трудные жизненные препятствия. Важнейшие функции права на обращение – предоставление гражданину возможности защищать свои права и законные интересы и участвовать в управлении делами государства. В то же время обращение представляет собой и фактор совершенствования работы всего государственного аппарата и выработки им правильных решений – еще один ресурс административной реформы, пока еще не востребованный. Обращения помогают государственным структурам осуществлять более тесную связь с гражданами, учитывать их опыт, отношение к тем или иным вопросам государственной и общественной жизни. Именно поэтому институт обращений граждан (главным образом жалобам) всегда придавалось особое значение, в том числе в законодательстве.

Но институт обращения в советском законодательстве, а ему уделялось немало внимания, скорее был направлен не столько на защиту прав граждан, сколько на обеспечение контроля за государственным аппаратом, поэтому широкое распространение получили анонимные обращения.

Ныне обращения граждан рассматриваются не только как свидетельства неправомερных действий должностных лиц, но и как требования об устранении этих нарушений и наказании виновных. В связи с этим на компетентные органы налагаются соответствующие обязанности.

¹ Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / под ред. В.Н. Лопатина. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 54–61.

Правовую основу обращений граждан составляет ст. 33 Конституции РФ, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Формально не утратил силу Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» в редакции от 4 марта 1980 г. Есть Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации»; ведомственные нормативные правовые акты о порядке рассмотрения обращений граждан в соответствующие органы, законодательные акты субъектов Российской Федерации и акты органов местного самоуправления. Правительством подготовлен проект федерального закона «Об обеспечении доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Основными целями законопроекта являются обеспечение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, активное использование ими информационных технологий, объективное и своевременное информирование граждан о своей деятельности.

Однако действующее законодательство, как представляется, далеко не полностью соответствует положениям Конституции Российской Федерации, поднявшей на качественно более высокий уровень требования к реализации и защите прав, свобод и законных интересов граждан.

Так, названный Указ многими чиновниками не воспринимается как действующий акт. И гражданам сложно его найти – он есть не во всех базах данных. Безусловно устарела терминология Указа, не учитываются принципиальные изменения в системе организации публичной власти, например появление местного самоуправления. Поэтому следует принять федеральный закон об обращениях граждан. Процедуры обращения граждан нуждаются в систематизации на базе общих принципов. Принятие такого акта на федеральном уровне вполне необходимо, учитывая, что, как показывает практика, в федеральные органы государственной власти направляется больше обращений, чем в органы власти субъектов Российской Федерации. Так, в адрес Администрации Президента Российской Федерации по вопросам защиты прав человека и гражданина в 2002 г. поступило 10,5 тысяч обращений. Всего в адрес главы государства и Администрации Президента поступило свыше 630 тысяч обращений. Причин

здесь несколько. Это как неверие в возможности региональных чиновников, так и характер поставленных в обращении вопросов, которые не могут быть решены в пользу заявителей в силу положений федерального законодательства. Одной из причин является и отношение региональных властей к обращениям граждан.

Федеральный закон должен упорядочить работу с обращениями, установить единые требования к работе с ними.

Как известно, 25 декабря 1997 г. Государственной Думой уже был принят Федеральный закон «Об обращениях граждан», но он был отклонен Президентом Российской Федерации по основаниям, не затрагивающим правовую идеологию законопроекта. 27 октября 1999 г. Государственная Дума вновь приняла данный Федеральный закон с учетом некоторых замечаний Президента. 3 декабря 1999 г. Закон был принят Государственной Думой в ранее принятой редакции после отклонения Советом Федерации, но 21 декабря 1999 г. вновь отклонен Президентом Российской Федерации.

15 марта 2000 г. Государственной Думой принято постановление о создании специальной комиссии. Совет Федерации 29 марта 2000 г. также принял постановление об участии в работе специальной комиссии. В письме полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе от 11 мая 2000 г. разъяснена позиция о нецелесообразности участия представителей Президента в работе специальной комиссии. В официальном отзыве Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2001 г. предлагается доработать Закон с учетом предложений Президента и Правительства.

В настоящее время в рамках Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации подготовлен другой законопроект. Таким образом, есть надежда на принятие закона. Однако есть позиции, требующие уяснения в целях обеспечения полноценной реализации права граждан на обращения.

Один из важнейших вопросов – это круг субъектов, рассматривающих обращения. Следует обратить внимание, что закон, принятый Государственной Думой, с одной стороны, сужает круг таких субъектов: исключены организации, которые в соответствии с законом наделены полномочиями на принятие решений, установление и подтверждение фактов, имеющих юридическое значение, выдачу документов, совершение иных действий, связанных с реализацией или защитой прав и законных интересов граждан (в другом проекте это есть). Но, с другой стороны, в качестве адресатов некоторых видов

обращений (предложение, жалоба) обозначены и общественные объединения, предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности и далее физические лица, что не согласуется со ст. 33 Конституции Российской Федерации, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право обращаться только в государственные органы и органы местного самоуправления, а указанные организации и тем более физические лица к таковым не относятся. Возможность обращения граждан в эти организации не отрицается, однако такое обращение не влечет обязанности адресатов дать ответ на него.

Другой важный вопрос – о видах обращений и сопровождающих каждый из них процедурах. Они должны обеспечивать эффективность обращений граждан. В связи с этим представляется весьма архаичным такой вид обращений, как ходатайство – обращение гражданина с просьбой о признании определенного статуса, прав и свобод, изложенное в письменной форме. Федеральные законы отходят от использования такого понятия. Данный вид вполне поглощается другим видом – заявлениями – обращениями по поводу реализации прав и свобод, в отношении которых закон предлагает унифицированную процедуру.

Граждане имеют право не только на письменные обращения, как часто узко толкуют ст. 33 Конституции Российской Федерации, но и на устное обращение в соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления. Пока механизм реализации этой формы обращения в принятом Законе отсутствует. Он, в частности, предполагает установление общих требований к проведению личного приема граждан.

Проблемным представляется определение статуса коллективных обращений. В настоящее время все чаще предлагают ввести в оборот такой вид обращения граждан, как петиция. На этом виде настаивают правозащитные организации. Например, в проекте Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации петиция определяется как обращение граждан по наиболее важным, затрагивающим права и свободы человека и гражданина вопросам, содержащее требование издания органами государственной власти или органами местного самоуправления правовых актов. В проекте устанавливается, что Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, Государственной Думе, Правительству России петиции могут быть поданы от лица не менее чем 5000 дееспособных граждан Российской Федерации. Возникает проблема: что собой представля-

ют наиболее важные вопросы, каковы критерии их определения? Иначе содержание петиций вполне можно предугадать. Основными вопросами, на необходимость решения которых указывается в обращениях граждан, являются: увеличение пенсий, оплаты труда работникам бюджетной сферы; повышение уровня социальной защиты граждан; возврат денежных средств обманутым вкладчикам; решение социально-бытовых проблем отдельных категорий граждан и т. п. Сбор 5 тысяч подписей не будет являться препятствием для обращения граждан к Президенту Российской Федерации и иным органам государственной власти по совершенствованию соответствующего законодательства. При законодательном установлении «количественного барьера» к такого рода обращениям у государства безусловно возникает обязанность выполнить требования граждан. Однако пока петиция является единственным из предложенных законопроектом видов обращения, не обеспеченным юридической ответственностью соответствующих органов и должностных лиц. Содержащееся в петиции требование издать правовой акт не может обязать орган издать его, поскольку такие полномочия носят дискреционный характер: издание правовых актов – прерогатива соответствующих органов. Поэтому ответ на петицию, в том числе отказ в удовлетворении заявленных требований, – не обязанность, а право органа.

Петиция может быть направлена только в определенные органы государственной власти, среди которых Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания. Вряд ли особый интерес для граждан могут представлять постановления этих палат, в большей своей части не носящие нормативного характера (за исключением постановлений Государственной Думы об амнистии). Поэтому речь скорее может идти о федеральных законах. Таким образом, граждане в нарушение Конституции Российской Федерации фактически могут стать субъектами права законодательной инициативы.

В то же время нельзя не иметь в виду, что петиция как вид обращения граждан уже признана региональным законодательством (например, законами об обращениях граждан Республики Карелия, Республики Чувашия, города Москвы и ряда других субъектов Федерации). На федеральном уровне петиция, пожалуй, может быть признана только как выражение массового общественного требования, как способ давления общества на власть, признанный мировым демократическим опытом. Необходимо продумать условия и порядок подачи петиции на основе обобщения процедур, уже используемых в региональном и зарубежном законодательстве.

Те же самые вопросы граждане, как индивидуально, так и коллективно, могут решить посредством предложений. Таким образом, петиция фактически является формой предложения, но его реализация представляется в усложненном, по сравнению с направлением предложения, порядке. Нельзя забывать и о том, что наиболее важные вопросы государства и вопросы местного значения могут быть решены посредством референдума.

Весьма существенное значение имеет федеральный срез проблемы. Необходимо более четко указать на соотношение данного федерального закона и законодательства субъектов Российской Федерации. Законами субъектов Федерации не могут устанавливаться права и обязанности федеральных органов власти и их территориальных органов. Регулирующие данные отношения законы субъектов Российской Федерации должны соответствовать общим требованиям федерального законодательства. Только так будет обеспечено создание единой системы гарантий прав граждан на обращения.

Следующая важная проблема – согласно ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Поэтому федеральный закон должен обеспечить этот баланс.

Затем это вопросы сроков и ответственности. Представляется целесообразным установить сроки подачи жалобы, например, в течение трех лет со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права, об отказе органа или должностного лица в удовлетворении его требований. Пропущенный по уважительной причине (болезнь гражданина, подавшего жалобу, служебная командировка и иные причины) срок подачи жалобы может быть продлен органом или должностным лицом, в компетенцию которого входит рассмотрение жалобы.

Закон должен быть максимально прост для восприятия, поскольку он предназначен не только для чиновников, но и для всех остальных граждан. Думаю, чем более реалистичным будет закон, тем лучше он будет работать.

Надо указать, что право граждан на обращение тесно связано с правом граждан на информацию. Механизм осуществления этого права также нуждается в детальной регламентации. Кроме того, реализация закона об обращениях граждан должна быть подкреплена ответственностью органов и должностных лиц за его соблюдение, а это требует внесения дополнений в Кодекс об административных правонарушениях, законодательство о государственной и муници-

пальной службе, которое сейчас находится в стадии разработки и принятия.

Право на обращение граждан, впервые закрепившееся в законодательстве нескольких зарубежных стран в конце XVIII века, теперь рассматривается как одно из важнейших прав личности. Более того, оно дало толчок к возникновению в XIX веке в странах Западной Европы административной юстиции – особого вида деятельности специализированных учреждений, как правило судебных, связанного с защитой прав гражданина по его жалобе от необоснованных действий государства.

Институт административной юстиции и институт обращений граждан взаимосвязаны. Данный вид юстиции представляет собой юридическую форму разрешения по жалобам граждан и юридических лиц конфликтов, возникающих в связи с правовой оценкой законности актов и действий того или иного органа публичной власти.

Отметим, что вопросы формирования и развития административной юстиции привлекали и привлекают внимание отечественных юристов. В последнее время административную юстицию сводят к административному судопроизводству, однако сущность административной юстиции не сводится только к деятельности общих судов по рассмотрению административно-правовых споров. Административная юстиция – это упорядоченная система внешнего контроля за действиями административных органов и их должностных лиц по отношению к гражданам. Однако в систему административной юстиции не следует включать деятельность многих государственных органов по рассмотрению жалоб по поводу нарушения прав граждан. Административная юстиция характеризуется системой специальных органов по контролю за соблюдением законности в сфере государственного управления.

Конституционализм в России: 10 лет развития¹

Десятилетний юбилей российской Конституции – серьезный повод для оценки современного этапа конституционного развития России, для ответа на вопрос: что означает для общества и государства действующая Конституция, какие теоретические и практические проблемы ею поставлены, каковы достижения и перспективы? 10 лет – еще

¹ Конституция и законодательство: по материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). Книга I / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2003. С. 8–24.

недостаточный срок для вынесения «приговора» Основному Закону, но достаточный для того, чтобы оценить жизнеспособность основных идей конституционализма в российских условиях.

Конституция Российской Федерации 1993 г. принципиально отличается от прежних актов конституционного законодательства СССР и России. Она несет в себе новые ценности и ориентиры политического и социально-экономического развития, в центре которых находятся основные права и свободы человека. Конституция России создана с учетом и на основе современных идей конституционализма, таких как свобода, гуманизм, права личности, разделение властей, представительная форма правления.

Российская Конституция – подлинный источник права и применяется непосредственно не только Конституционным Судом РФ, но и всеми иными судами. На основе Конституции выстроена новая система организации публичной власти, конституционные механизмы, препятствующие возрождению тоталитарного общества и государства и способствующие защите прав граждан от произвола со стороны государства. Более того, Конституция открыла путь экономическим, политическим, социальным и иным реформам и служит одним из важнейших инструментов их проведения.

На международной конференции, посвященной десятилетию демократического конституционализма в постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы, в 2000 году было отмечено, что постсоциалистические конституции (в том числе и российская) внесли незначительный вклад в интеллектуальные достижения мирового конституционализма¹. Новые конституции являются заимствованием или подражанием конституционному регулированию развитых стран². С такой точкой зрения согласиться нельзя. Сегодня процесс конституционных преобразований в мире имеет общую направленность. Новые конституции отражают лучшие достижения конституционного строительства. И примета современного этапа конституционного развития России заключается в том, что оно подчиняется общемировым закономерностям: демократизации и гуманизации конституций; усилению конституционно-правовых основ политической, экономической и социальной сфер общества; развитию механизмов согласования интересов различных социальных слоев и т. д.

¹ Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe. 2001. P. 18.

² Ibid. P. 355.

В результате за последние десятилетия обогатилась и сама доктрина конституционализма. Уже в прошлом определение этого понятия только как идейно-политического движения, целью которого являются лишь установление в стране конституции, конституционного строя. Среди принципов (элементов) современного конституционализма выделяют демократический способ разработки и принятия конституции; наличие конституционного контроля; стабильность конституционных норм; признание общечеловеческих ценностей и др. Универсальность этих составляющих заключается в том, что они признаются государствами с различным уровнем политического, экономического, социального, культурного развития.

Современное регулирование конституционных отношений все чаще исходит из новых тенденций развития человечества. Как бы мы ни оценивали это, но в мире происходят процессы глобализации и интеграции при одновременном более точном учете местных особенностей. В основе регулирования конституционных отношений теперь лежит комплекс взаимосвязей: личность – коллектив – общество – государство – международная среда. Во всяком случае, некоторые новые конституции (Польши 1997 г., Бразилии 1988 г., Финляндии, Швейцарии 1999 г.) отражают такой обобщенный подход. Они вовсе не замыкаются на двух традиционных моментах: власть и права человека, на отношениях между человеком и государством и пределах его вмешательства в частную жизнь. Это необходимое содержание нормативно-институциональных отношений в том или ином объеме есть во всех конституциях. Новые конституции комплексно регулируют основы экономической, социальной, политической системы, духовной жизни общества, а также основы статуса человека и гражданина.

«Конституция XXI века – это социальная, демократическая, светская, коллективистская по способу разработки и содержанию конституция социальной солидарности в обществе, признающая первостепенную роль труда и трудящихся, ценность бизнеса и его социальную ответственность». Это тот идеал, к которому должно стремиться общество.

Проблемы современного конституционализма невозможно рассматривать вне контекста международных интеграционных процессов. Государства находятся в постоянном поиске форм сотрудничества. Все многообразнее становятся связи государств, создаются различные международные организации и межгосударственные объединения. Без совместных усилий сегодня не представляется возмож-

ным решить многие проблемы, вставшие перед человечеством в сфере экономики, экологии, безопасности и других сферах. И суверенитет в его классическом понимании далеко не всегда является доминирующим фактором в международных отношениях. Интенсивный процесс интеграции и сближения различных стран учитывает их взаимосвязь, обуславливает неизбежные компромиссы и согласования интересов, а порой вынуждает частично поступиться ими во имя общественного прогресса. Проблематика интеграции из достаточно узкого вопроса разрослась до глобального явления, предопределяющего внешнюю и внутреннюю политику государств с точки зрения их современного развития и будущих перспектив.

Участие России в мировом интеграционном процессе характеризуется имплементацией общепризнанных принципов и норм международного права в законодательство государства. На конституционном уровне был провозглашен примат международного права, особым уровнем которого является право надгосударственных объединений. Можно отметить и все большее расширение сферы международно-правового регулирования. Примета сегодняшнего дня – активное применение судами в Российской Федерации норм международного права, учет решений международных судов. В то же время конституционалистами все чаще справедливо поднимается вопрос: всегда ли возможен диктат этих норм? В мире существует немало международных институтов, которые содействуют сотрудничеству стран в различных сферах жизни. Однако насколько допустимо давление этих институтов на внутреннюю и внешнюю политику государств? Каковы должны быть механизмы контроля за реализацией государствами актов созданных ими организаций и объединений? Когда государства вправе сами определять целесообразность исполнения таких актов?¹

Центральной проблемой конституционализма является институт прав и свобод. Каталог конституционных прав в Основном Законе Российской Федерации 1993 г. достаточно обширный и, по сути, повторяет положения таких общепризнанных актов международного права, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. В то же время Конституция Российской Федерации, проявляя уваже-

¹ См., например: Желяр П. Конституционное право и проблемы современного конституционализма // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 31.

ние к многогранности личности, признает неисчерпаемость ее прав и свобод.

Здесь главная проблема – определение статуса личности: гражданина, лица без гражданства, с двойным или множественным гражданством, иностранца. Все ли аспекты должны быть в Конституции? Наверное, нет, но статус должен быть определен. Это позволит исключить «исправление» таких основ текущим законодательством и практикой. Но, к сожалению, один из недостатков новых конституций (в том числе и российской) – их краткость, а в переходный период необходимо детальное регулирование многих отношений, в особенности в сфере прав и свобод личности.

Конституция Российской Федерации 1993 г. и по содержанию (ст. 2, 17, 18), и по композиционному построению (конституционные нормы, регулирующие правовое положение личности, следуют после раздела, посвященного основам конституционного строя) отдает приоритет правам и свободам личности. Главенствующая основа конституционного строя о человеке, его правах и свободах как высшей ценности воплощается в гуманизации российского законодательства.

Конституция Российской Федерации заложила фундамент для развития основных институтов гражданского общества. Основной Закон препятствует необоснованному государственному вмешательству в частные интересы, закрепляет принципы, необходимые для самоорганизации общества, предоставляет ему возможность достичь наиболее приемлемые формы своего существования. В основе этого лежит провозглашенный Конституцией идеологический плюрализм (свобода совести и вероисповедания, свобода слова, свобода творчества и преподавания), многообразии форм собственности, свобода предпринимательства, свобода труда и т. д.¹

Одновременно на фоне достаточно заметных достижений в этой сфере остается проблема механизмов реализации прав человека и ответственности государства за их обеспечение. Так, к сожалению, не получили своего своевременного законодательного развития конституционные гарантии прав граждан, подвергшихся уголовному преследованию. Новый Уголовно-процессуальный кодекс вступил в силу не так давно. Только начинают работать суды с участием присяжных заседателей, конституционным правом на рассмотрение дел которыми обладают обвиняемые в совершении особо тяжких преступлений против жизни (ч. 2 ст. 20 Конституции). Недавно стали

¹ См.: Поленина С.В. Законотворчество Российской Федерации. М., 1996. С. 19–28.

реализовываться конституционные нормы о судебном порядке применения ареста, заключения под стражу и содержания под стражей. Долгое время ждали своей реализации конституционные нормы о праве частной собственности на землю, о праве на альтернативную гражданскую службу и др. В связи с этим большая работа была проделана Конституционным Судом, принимавшим развернутые решения по данным вопросам и фактически предлагавшим Федеральному Собранию готовые законодательные конструкции.

Было бы ошибочно объявлять только права и свободы индивида высшей ценностью, существующей в обществе. Государство – такая же ценность и достижение человеческой цивилизации, как и институт прав и свобод человека. Поэтому нельзя недооценивать значения государственных институтов, как и нельзя продолжать поддерживать пафос слома государственности, оправданный в период борьбы с тоталитаризмом. Неверно противопоставлять личность и государство, когда государственная власть исходит от народа, принадлежит и служит только ему. Справедливо замечено, что должен быть достигнут паритет прав и свобод гражданина и «коллективного гражданина»¹. Безусловно, еще многое предстоит сделать для полноценной реализации ст. 2 Конституции. Но важно, чтобы она не воспринималась упрощенно: коллективные интересы (общества, государства) не должны казаться менее существенными, чем интересы отдельной личности (ч. 3 ст. 17 Конституции России предусматривает, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц), как и не должно создаваться впечатление о второстепенности обязанностей граждан, хотя, как известно, в российской Конституции из названия соответствующей главы исчезло слово «обязанности».

Отношения личности и общества опосредуются ее участием в разного рода группах. Конституционное регулирование применительно к коллективам людей существенно изменилось. Их роль все более возрастает. Впервые в России на конституционный уровень регулирования были подняты общественные объединения. Необходимость их включения в объект конституционного регулирования бесспорна. Но динамика развития общественных объединений ставит вопрос о возможности детализации в их регулировании. Такое упущение Конституции Российской Федерации, как отсутствие прямых норм о политических партиях, ведет к нестабильности их функционирования, возможности постоянного изменения «правил игры».

¹ См.: Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении. М., 1998. С. 37–38.

И это в условиях, когда их роль в Российской Федерации возрастает и они включаются в политическую жизнь не только федерального центра, но и субъектов Федерации. Об этом свидетельствуют изменения избирательного законодательства и законодательства об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отсутствие конституционных норм о статусе одной из разновидностей общественного объединения, коей является национальная культурная автономия, как экстерриториальной форме самоопределения национальных меньшинств сдерживает более широкое использование этого института в условиях возросшего национального самосознания населения и необходимости обеспечения территориальной целостности государства. Именно Конституция должна была установить этот статус как специальный.

Вопрос о соотношении гражданского общества и государства до сих пор дискутируется представителями различных школ. Конституция – это юридический документ, это государственный акт, а не общественный документ, не «конституция общества». Она регулирует определенные общественные отношения, но в отличие от социалистических конституций не устанавливает государственного контроля над обществом. В литературе правильно отмечается, что правовой характер гражданского общества складывается на основе тех границ свободы, которые устанавливаются прежде всего в конституционных институтах. Конституционный строй покоится на признании народовластия и прав человека, балансе публичных и частных интересов и служит политическим выражением гражданского общества¹.

Ограничение власти государства не означает слабости самой власти, и имеющийся опыт, когда государство ограничило свое участие в регулировании общественных отношений и господствовала идея об экономических преобразованиях в условиях минимального государственного вмешательства, уже оценен как негативный. Хотя это было и своего рода реакцией общества на прошлое. Такое обеспечение государства не сделало сильным гражданское общество.

Что вкладывать в понятие сильного государства (иногда его трактуют как эффективное государство)? Это государство, которое прежде всего в состоянии защитить права и свободы граждан, способно создать условия для благополучной жизни людей. Это должна быть

¹ См.: Становление гражданского общества в России. Личность, самоуправление, власть. Воронеж, 2002. С. 8–30.

сильная и ответственная власть, которая не подчиняет себе институты гражданского общества, а находится с ними в тесном взаимодействии, власть, которой общество доверяет¹.

В связи с этим требует уточнения регулирование социальной роли государства. В мире пересматривается концепция «государства благоденствия», которая создает социальную напряженность и не может удовлетворить завышенных притязаний социальных групп и личностей. Для этого подчас нет достаточных экономических условий. Вместо этого все шире распространяется концепция «государства труда», которая предполагает, что государство должно обеспечивать только основные нужды человека (определенный уровень образования, здравоохранения, инфраструктуру), но гражданин сам должен принимать меры для своего благополучия. Государственная же поддержка должна касаться в первую очередь тех людей, которые уязвимы в социальном плане.

Важная составляющая проблем конституционализма – конституционное регулирование организации государства. В Конституции России, с одной стороны, традиционно излишнее внимание уделяется организации органов власти, с другой стороны, существует дефицит в регулировании организации самой публичной власти. Она принадлежит не только государству. Публичная власть есть у всякого территориального коллектива. Субъект федерации, муниципальное образование – территориальные коллективы, и всякий человек, организация, находящиеся на их территории, подпадают под их публичную власть (правда, ограниченную, в отличие от власти государства). Известно, что субъекты федерации во всех странах издают свои законы, а органы местного самоуправления могут, например, устанавливать в определенных размерах местные налоги. В Конституции Российской Федерации явно недостает полноты регулирования проблем федеративного устройства и принципов местного самоуправления.

Проблема федерализма является одной из наиболее острых для российского конституционализма. Федеративное устройство России служит важнейшей основой конституционного строя, оказывающей существенное влияние на содержание других конституционно-правовых институтов.

На современном этапе развития российской государственности стала особенно актуальной задача полной реализации тех положений

¹ См.: Выступление Президента РФ В.В. Путина при представлении ежегодного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 8 июля 2000 г. // Российская газета. 2000. 11 июля.

Конституции Российской Федерации, которые затрагивают такие аспекты федерализма, как разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Ситуация в этой области характеризуется рядом нерешенных проблем:

1. Недостаточной разграниченностью полномочий между уровнями публичной власти. Нередко полномочия органов власти, необходимые для удовлетворения потребностей личности и общества, вообще не определяются законодательством. Если же полномочие и указано в законе, то далеко не всегда соответствующая норма позволяет определить не только ответственный за его реализацию орган, но и уровень власти, на который возложено его осуществление. Не устанавливаются объемы и порядок осуществления полномочий. В результате с правом личности или организации часто не корреспондируются обязанности власти. Право без обязанности превращается в фикцию.

2. Внутренней несогласованностью федерального законодательства, его перенасыщенностью декларативными нормами. Это недопустимо, особенно когда речь идет о полномочиях органов публичной власти, затрагивающих права и законные интересы граждан.

3. Несоответствием законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству.

Проблемный спектр неполон без представления о сложностях в осуществлении местного самоуправления, которые возникли в силу произвольного определения субъектами Российской Федерации территориального уровня местного самоуправления и недифференцированности перечня вопросов местного значения в зависимости от его типа (обусловленного, в частности, размером территории муниципального образования).

Указанные проблемы имеют не только теоретическое, но и важное прикладное значение. Территориальное распределение полномочий должно быть основано на базовых принципах развития Федерации, конституционных требованиях ее нормативно-правового и институционального оформления. При этом принципиальным является четкое определение ответственности каждого уровня власти и конкретных органов за осуществление полномочий, прежде всего связанных с реализацией прав граждан. Поэтому должны быть закреплены не только сами полномочия, но и порядок и объемы их осуществления, обязанности по их финансовому и иному ресурсному наполнению, а также санкции за неосуществление или ненадлежащее осуществление полномочий.

В последнее время продолжается работа по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством. Многие сделано в рамках судебной реформы, что также будет способствовать упорядочению правового массива. По инициативе Президента России в русле реформ по укреплению государственной власти в Российской Федерации и обеспечению единого правового пространства усилена ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Реализация этих норм способствуют существенному развитию института конституционно-правовой ответственности.

Однако без комплексного реформирования системы органов публичной власти должное качество правового регулирования и правоприменения не будет достигнуто. Речь идет о развертывании административной реформы. Движение по пути реформ в итоге должно привести к построению Федерации, основывающейся не просто на четком разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации, а на сильных институтах государственности, на единстве общенациональных и региональных интересов.

Развитие современного российского государства связано с совершенствованием механизма разделения властей. Этот институт в мире уже прошел многоэтапную эволюцию. В России его становление началось не так давно, отчего продолжается поиск оптимального соотношения объема полномочий законодательной и исполнительной власти.

Главная роль в поддержании баланса полномочий этих ветвей власти принадлежит Президенту Российской Федерации. Функции Президента и как гаранта Конституции, и как арбитра необходимо рассматривать как функции гаранта стабильности государственного механизма. Любые изменения, влияющие на статус главы государства, могут повлечь за собой дисбаланс во всей системе власти. Задача Президента – не допустить не только усиления какой-либо ветви власти, но и ее ослабления. Поэтому вполне оправданно активное «вмешательство» Президента России в среду исполнительной власти в период кризисных ситуаций, реформ. В настоящее время в условиях стабилизации социально-экономической и политической ситуации в стране предоставлена достаточная самостоятельность Правительству Российской Федерации. В частности, планы законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания свидетель-

ствуют о том, что основная масса законопроектов финансового и социального характера внесена федеральным Правительством, в то время как Президенту принадлежит авторство «политических» законопроектов.

И именно в этом смысле наличие сильного института главы государства позволило сосредоточиться на работе по совершенствованию системы государственной власти.

Отмечают, что в России в целом исполнительная власть имеет приоритет над властью представительной¹. Однако проблема скорее в том, что современный российский парламентаризм молод. Усилиями марксистско-ленинской доктрины государства и права понятия и институты, связанные с парламентаризмом, были так передернуты, как, пожалуй, никакие другие из общецивилизационного арсенала политико-юридических ценностей. Но, несмотря на отсутствие в стране долгое время формы правления с ключевой ролью парламента в системе государственных органов, парламентаризм все же возник не на пустом месте. Нельзя однозначно, руководствуясь идеологическими соображениями, отвергать отечественный опыт работы представительных учреждений, особенно в советский период. Требуют серьезного осмысления не только неудачи, но и достижения предшествующих столетий. Такой подход является составляющей успешного развития российского парламентаризма, без которого невозможны становление и развитие новой российской демократической государственности².

Проводимая в России судебная реформа вносит новые черты в портрет судебной власти. Выстроилась система судов, обновлены судопроизводственные законы. Но можно утверждать, что судебная власть в Российской Федерации получила статус однопорядковой и равнозначной другим ветвям власти с началом практической реализации полномочий по нормоконтролю. Укреплению авторитета судебной власти служит и становление Российского государства как правового.

В правовом государстве Конституция является фундаментом, на котором возводится здание правовой системы. Она формирует основу нормативной модели общественных отношений, делает возможным, целесообразным функционирование их с точки зрения высших интересов общества и государства. Но «лишь сейчас, на новом этапе

¹ См., например: Селезнев Г.Н. Вся власть – закону! М., 1997. С. 176.

² См. подробнее: Парламентское право России: учеб. пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 6–14.

развития страны, основанном на демократизации всех сторон общественной жизни, восстановлении принципов гуманизма и общечеловеческой морали, преобразовании хозяйственных отношений, пришел час подлинного понимания ценности законодательства как объективно необходимого инструмента социального регулирования, заботы о личности и ее интересах, установления подлинной демократии»¹.

В нашей стране бурно развивается законодательство, обновляются многие отрасли, возникают новые отрасли, институты и нормативно-правовые комплексы. Преодолению некоторой хаотичности развития российского законодательства и обеспечения его большей планомерности и эффективности в немалой степени должны способствовать научные исследования в данной сфере. Коллектив ученых Института законодательства и сравнительного правоведения разрабатывает теоретические положения в области законотворчества и правоприменения, концепции развития отраслей законодательства, проводит большую экспертно-аналитическую работу².

Одна из аксиом теории и практики конституционализма состоит в том, что в правовом государстве недопустим разрыв между Конституцией и общественной практикой. Управлять государством и обществом можно только на основе Конституции, в тех формах и теми методами, которые предусмотрены в ней.

Конституция только тогда на деле является Основным Законом, высшим по юридической силе актом, когда ее принципы и нормы воплощаются в действиях всех их адресатов. Однако особенность правореализации в данном случае состоит как раз в составе субъектов, призванных проводить Конституцию в жизнь, в ранжировании этих субъектов. В первую очередь – в деятельности органов государства и должностных лиц, поскольку конституционализм по сути своей направлен на ограничение деятельности государства по отношению к обществу, так как именно власть прежде всего связывается конституционными установлениями. Реализация Конституции требует серьезной организационной работы государственных органов и органов местного самоуправления. Разумеется, граждане, их объединения и

¹ См.: Лучин В.С. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 79.

² Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 7; см.: Концепция развития российского законодательства. М., 1994; Правовая реформа: Концепция развития российского законодательства. М., 1995; Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995; Концепция развития российского законодательства. М., 1998; Законодательство России в XXI веке. М., 2002.

все негосударственные учреждения также призваны соблюдать Конституцию. Более того, некоторые ее нормы прямо адресованы гражданам. И, по-видимому, по отношению к гражданам следует говорить об их большей активности. В особенности, когда Конституция принимается референдумом. В противном случае завоеванные социально-политические и правовые ценности будут поставлены под угрозу. «Если у конституции нет авторитета в обществе, это как бы признак того, что она не имеет реального значения; и наоборот, даже если не все еще существует, что заложено в конституции, но у граждан есть вера в непреложность конституционных постулатов, она поможет скорректировать действительность в духе основного закона»¹.

Субъективная сторона в реализации конституционных норм (отношение их адресатов к правовым требованиям), конечно же, имеет серьезное значение. Кто-то, может быть, и не заинтересован в реализации отдельных положений, а кто-то хотел бы их обойти или нарушить. Однако главным для общества является совершение действий, соответствующих Конституции (объективная сторона).

В отличие от других законов Конституция оказывает более глубокое и масштабное психологическое и нравственное воздействие на сознание граждан и должностных лиц. Поэтому и резонанс от соблюдения или, наоборот, несоблюдения Конституции более масштабен, не ограничивается областью правовых отношений.

Следует признать нереализованность части положений Конституции Российской Федерации. Планки конституционных идеалов весьма высоки, их достижение обусловлено временными и другими существенными факторами. Не способствовал этому и общий правопорядок в стране, когда сам принцип верховенства Конституции и федеральных законов как один из основных, отвечающих за построение правового государства, долгое время воплощался непоследовательно. Не завершена и правовая реформа, само законодательство еще далеко не совершенно. Очевидно, и это вытекает из содержания многих других норм Конституции, что создание правового государства пока остается целью государственно-правового развития.

«Программным» целям и задачам должна подчиняться вся деятельность государственного аппарата, всех ветвей власти, они выступают правовым ориентиром, своего рода каркасом для создания и развития новых институтов государственности. Но неполноценная и длительная нереализованность этих положений закономерно вы-

¹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 29.

зывает критику Основного Закона. Следует согласиться с мнением, что общественный интерес к изменению Конституции связывается в основном с провалом социальных ожиданий, ею обусловленных, с неудачами в проведении экономических преобразований. Общество не получило того, что провозглашено в Конституции¹. Но сможет ли решить все эти проблемы реформа Конституции?

Однозначно, что обновление и соблюдение Конституции (реализация Конституции в широком смысле) – это две стороны единого конституционного процесса. Но настаивая на первом, не надо забывать, что реконструкция Конституции (частичная или полная) требует больших инвестиций, она ломает правовую систему, выстроенную достаточно последовательно, на фундаменте Конституции. Может быть, мы еще и не представляем, каких (даже сугубо материальных) затрат это потребует.

Можно отметить, что конституционное развитие России на данном этапе вполне возможно без изменения Основного Закона. Если наша Конституция и не идеальна, то она все же жизнеспособна. Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации и федерального законодателя подтверждают этот факт. Выискивание же «брака» в Конституции в целях ее замены – «затратная», неэффективная, а главное, неэкономичная практика. Нет никакой гарантии, что отдельные изменения Конституции или в целом ее пересмотр приведут к улучшению ситуации.

Следует признать, что основы конституционного строя России вобрали в себя ценности мирового конституционализма и вряд ли уже смогут подвергнуться принципиальному пересмотру. Пока эти идеалы в российских условиях выступают не столько отражением действительности, сколько целью, к которой надо стремиться. Но отказ даже от некоторых конституционных положений может быть понят как отказ от тех ценностей, которые составляют основу демократических реформ в России, и это может нанести вред, дезориентируя субъектов права, в первую очередь граждан, разрушая тот тонкий пласт конституционного правосознания, который едва сформировался и еще много лет будет уступать тем идеям и взглядам, которые определяли их поведение долгие годы советского периода.

Конституция Российской Федерации 1993 года не создает препятствий для построения демократического правового социального фе-

¹ См.: Топорнин Б.Н. Российский конституционализм на современном этапе (вступительное слово) // Российский конституционализм: проблемы и решения. М., 1999. С. 12.

деративного государства. Активное применение конституционных принципов – условие развития необходимых в общественной практике отношений.

Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость¹

Десятилетний юбилей Конституции Российской Федерации – серьезный повод для того, чтобы обратиться к вопросам реализации положений российского Основного Закона и дальнейших его перспектив.

Оценка Конституции 1993 г. как в отечественной, так и зарубежной науке неоднозначна. На международной конференции, посвященной десятилетию демократического конституционализма в постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы, в 2000 г. было отмечено, что постсоциалистические конституции (в том числе российская) внесли незначительный вклад в интеллектуальные достижения мирового конституционализма². Новые конституции являются заимствованием или подражанием конституционному регулированию развитых стран³.

В России уже пятилетний юбилей Конституции был встречен массовой критикой ее положений. Ни одна научная конференция или семинар, не говоря уже о политических форумах, не обходились без предложений о внесении конституционных поправок или пересмотре Конституции. Высказывались мнения и о том, что «окончательная» реализация целого ряда конституционных норм не сулит стране ничего хорошего. Более того, именно то обстоятельство, что некоторые положения Конституции пока не воплощены в полном объеме, заставляет настаивать на ее скорейшем пересмотре⁴.

И все же в целом исследователи и политические деятели оценивают российскую Конституцию как «хорошую»⁵, как первую конститу-

¹ Журнал российского права. 2003. № 11. С. 20–32.

² См.: Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe. Lublin, 2001. P. 18.

³ Там же. P. 365.

⁴ Захаров А. К проблеме совершенствования российской Конституции 1993 года // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования / ред.-сост. К.Г. Гагидзе. М., 1998. С. 52.

⁵ См.: Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2002. С. 10–11.

цию, претендующую на роль реально действующего основного закона¹, как Конституцию, лучше которой в обозримом будущем ничего не предвидится².

Конституция Российской Федерации принципиально отличается от прежних актов конституционного законодательства СССР и России. Она несет в себе новые ценности и ориентиры политического и социально-экономического развития, в центре которых стоят основные права и свободы человека. Конституция России создана с учетом современных идей конституционализма, таких как свобода, гуманизм, права личности, разделение властей, представительная форма правления. Действующая российская Конституция – подлинный источник права и применяется непосредственно не только Конституционным Судом, но и всеми иными судами. На основе Конституции выстроены новая система организации публичной власти, конституционные механизмы, препятствующие возрождению тоталитарного общества и государства и способствующие защите прав граждан от произвола со стороны государства. Теперь Конституция служит одним из важнейших инструментов проведения политических и экономических реформ, создания гражданского общества, рыночной экономики. Более того, конституционная реформа 1993 г. открыла путь экономическим, политическим, социальным и иным преобразованиям.

Конституция РФ действительно принята в спешке, в своеобразных условиях сложных национально-территориальных проблем, противоборства политических сил, принявшего вооруженные формы, в ситуации, когда общество отказалось от «прошлого», но еще не вступило в «будущее». В ней есть неудачные формулировки, конструкции, в том числе по принципиальным вопросам (например, определенная несогласованность ст. 10 и 11 или положений о вхождении одного равноправного субъекта Российской Федерации в другой равноправный субъект), в связи с чем при всех усилиях Конституционного Суда РФ не всегда удается найти удачное решение. Однако Конституция изначально рассматривалась как переходная, определяющая новые конституционные ориентиры. Но довольно скоро стала все увереннее звучать позиция о необходимости полноценной реализации положений Конституции 1993 г., использования всего ее ресурса без ее ре-

¹ См.: Страшун Б.А. Не спешить с конституционной реформой // Конституция как фактор социальных изменений: сборник докладов. М., 1999. С. 86.

² См.: Кабышев В.Т. Конституционализм в современной России // Государство и право на рубеже веков. Конституционное и административное право: материалы Всероссийской конференции. М., 2000. С. 10–11.

формы. Однако уже в 1994 г. была предпринята первая попытка внесения в нее изменений¹.

Большинство же имеющихся проектов поправок не преследовало цели добиться улучшения конституционного текста. Требования об изменении Конституции во многом были вызваны политическими причинами. В основном корректировке предлагалось подвергнуть главы об органах власти. Рассмотренные Государственной Думой поправки к Конституции предусматривали: усиление полномочий Федерального Собрания в сфере парламентского контроля (1999 г.), расширение перечня членов Правительства Российской Федерации, назначение на должность и освобождение от должности которых требует получения согласия Государственной Думы (1999 г.), новый порядок формирования Совета Федерации (2003 г.), изменения субъектного состава Российской Федерации (2003 г.) и др. Сегодня дебаты по этим вопросам утихли, хотя неудовлетворенность конституционным текстом все же осталась.

Так, возвращаясь к теме регулирования публичной власти, отметим, что публичная власть принадлежит не только государству. Публичная власть есть у всякого территориального коллектива. Субъект федерации, муниципальное образование – территориальные коллективы; и всякий человек, организация, находящиеся на их территории, подпадают под их публичную власть (правда, ограниченную, в отличие от власти государства). Известно, что субъекты федерации во всех странах издают свои законы, а органы местного самоуправления могут, например, устанавливать в определенных размерах местные налоги. В Конституции России явно недостает регулирования проблем федеративного устройства, принципов местного самоуправления.

В конституционной регламентации основ политической системы отсутствуют положения о партиях и их роли. И это в условиях, когда их роль в Российской Федерации возрастает и они включаются в политическую жизнь не только федерального центра, но и регионов. В ст. 13 Конституции есть только слово «многопартийность», между тем как конституционная институционализация политических партий в мире – давно свершившийся факт (например, в ФРГ, Греции, Чехии, Франции).

¹ Совет Федерации внес в Государственную Думу проект федерального конституционного закона «О поправках к частям 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации» (см.: Постановление Совета Федерации от 17 декабря 1994 г. № 306-1 СФ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3665).

В сфере экономических отношений в Конституции РФ недостает норм о социальной роли частной собственности (такие положения есть в бразильской, испанской, итальянской, германской и других конституциях). Это способствовало бы более точному решению вопросов о национализации и приватизации собственности. Нет положений об индикативном (недирективном) планировании, хотя этот советский опыт по-другому воспринят в некоторых зарубежных странах (Испании, Индии, Франции, не говоря уже о Китае). В сфере социальных отношений российская Конституция нуждается в закреплении принципов социальной солидарности, социальной справедливости. Эти нормы также есть во многих зарубежных конституциях.

Требует уточнения регулирование социальной роли государства («социальное государство»). В мире пересматривается концепция «государства благоденствия», которое, как теперь считается в западной литературе¹, ослабляет активность личности, ее заботу о себе, о семье. Вместо этого все шире распространяется концепция «государства труда». Она предполагает, что государство должно обеспечивать только основные нужды человека (определенный уровень образования, здравоохранения, инфраструктуру), но тот сам должен принимать меры для своего благополучия. Государственная же поддержка должна касаться в первую очередь тех граждан, которые уязвимы в социальном плане.

В российской Конституции следовало бы закрепить и некоторые принципы духовной жизни общества (сейчас этого почти нет) и сделать отсюда практические выводы – например, создать общественные советы при средствах массовой информации (это предусмотрено конституциями Португалии, Италии и др.).

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

Известно, что часть вопросов в российской Конституции 1993 г. была упущена намеренно, по политическим соображениям, и она во

¹ См. подробнее: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 76–77.

многим явилась результатом компромисса права с политикой. Но некоторые вопросы не были урегулированы, потому что еще не сформировалось четкого представления о том, как должны развиваться эти отношения. Поэтому Конституция во многом не развернута.

Следует признать, что основы конституционного строя России вобрали в себя ценности мирового конституционализма и вряд ли уже смогут подвергнуться принципиальному пересмотру. Пока эти идеалы в российских условиях выступают не столько отражением действительности, сколько целью, к которой надо стремиться. Но конституциям в принципе присуще наличие политических деклараций. Во многом – это программа деятельности государства. Замечено, что принципы современного конституционализма оказались в Конституции России исключительно стараниями ученых и под влиянием всеобщей демократической эйфории¹. Принимая Конституцию, российское общество явно отставало от нее в своем развитии.

Статья 1 Конституции Российской Федерации определяет российское государство как социальное и правовое, обозначая эти качества не как цели, а как уже достигнутый результат. Хотя государственная власть осуществляет некоторые меры социального порядка, существование бедности, то есть наличие части населения страны с доходом, не превышающим установленного прожиточного минимума, является серьезной социально-экономической проблемой современной России. Государство не обеспечивает необходимого уровня жизни населения, не предоставляет ему необходимых социальных услуг и, следовательно, не является еще социальным государством. Не завершена и правовая реформа, само законодательство далеко еще не совершенно. Продолжается судебная реформа, нарабатывается престиж судебной власти. Очевидно – и это вытекает из содержания многих других норм Конституции, – что названные свойства пока остаются целью государственно-правового развития. Но, будучи непосредственно выраженными в Конституции, они определяют поведение адресатов права.

Конституция только тогда на деле является основным законом, высоким по юридической силе актом, когда ее принципы и нормы воплощаются в действиях всех их адресатов. Однако особенность правореализации в данном случае состоит как раз в составе субъектов, призванных проводить конституцию в жизнь, в ранжировании этих субъектов. В первую очередь – в деятельности органов государства и должностных лиц, поскольку конституционализм по сути

¹ См.: Концепция стабильности закона. М.: Проспект, 2000. С. 56.

своей направлен на ограничение деятельности государства по отношению к обществу, так как именно власть прежде всего связывается конституционными установлениями. Реализация конституции требует серьезной организационной работы государственных органов и органов местного самоуправления. Разумеется, граждане, их объединения и все негосударственные учреждения также призваны соблюдать конституцию. Более того, некоторые ее нормы прямо адресованы гражданам. И, по-видимому, по отношению к гражданам следует говорить об их большей активности. В особенности, когда конституция принимается на референдуме. В противном случае завоеванные социально-политические и правовые ценности будут поставлены под угрозу. «Если у конституции нет авторитета в обществе, это как бы признак того, что она не имеет реального значения; и наоборот – даже если не все еще существует, что заложено в конституции, но у граждан есть вера в непреложность конституционных постулатов, она поможет скорректировать действительность в духе основного закона»¹.

«Программным» целям и задачам должна подчиняться вся деятельность государственного аппарата, всех ветвей власти, они выступают правовым ориентиром, своего рода каркасом для создания и развития новых институтов государственности. Но неполноценная и длительная нереализованность этих положений закономерно вызывает критику основного закона. Следует согласиться с мнением, что общественный интерес к изменению конституции связывается в основном с провалом социальных ожиданий, ею обусловленных, с неудачами в проведении экономических преобразований. Общество не получило того, что провозглашено в конституции². Но сможет ли решить все эти проблемы реформа конституции?

Конституция призвана регулировать основополагающие общественные отношения, поскольку учитывается длительная перспектива их развития, соответственно, реализация основного закона носит не столько тактический, сколько стратегический характер. Поэтому десять лет – это небольшой срок для конституции. Хотя в истории есть примеры, когда конституции вполне стабильных государств (порой являющихся хрестоматийными образцами такой стабильно-

¹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 29.

² См.: Топорнин Б.Н. Российский конституционализм на современном этапе (вступительное слово) // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 12.

сти) часто изменялись, несмотря на то, что сами конституции, так же как и российская, были «жесткими»¹.

Конституция отражает определенное мировоззрение, правовое сознание и одновременно формирует общественное сознание и нравственность. Вместе с тем основное значение конституции состоит в создании системы государственно-правовых институтов, в конституировании определенной системы управления государством, формировании основ правового порядка. Поэтому реализация конституции имеет свою духовную, моральную, политическую, административную и правовую стороны. Не следует упускать из виду и экономический аспект реализации конституционных норм. Об этом нелишне упомянуть в связи с тем, что при коллизиях правовой и материальной стороны в реализации конституции следует, на наш взгляд, отдать предпочтение первой. В противном случае обесценится сам основной закон.

Планки конституционных идеалов весьма высоки, а их достижение обусловлено временными и другими существенными факторами. И не вина российской Конституции в том, что часть ее положений не реализована. Не способствовал этому и общий правопорядок в стране, когда сам принцип верховенства Конституции и федеральных законов как один из основных, отвечающих за построение правового государства, долгое время воплощался непоследовательно. Продол-

¹ Конституция США 1787 г. через два года была дополнена «Биллем о правах». Действующая Конституция Французской Республики 1958 г. сменила свою предшественницу через 12 лет, однако не избежала участи внесения поправок, часть из которых привела к серьезным изменениям в политической системе. Конституция Франции изменялась много раз – с 1960 по 2003 г. Претерпели изменения и тексты итальянской Конституции 1948 г., Конституции Греции 1975 г. и др.

В то же время Конституция Японии с момента своего вступления в силу в мае 1947 г., несмотря на неоднократно предпринимаемые попытки внесения в нее поправок, остается в неизменном виде. Причина стабильности Основного Закона Японии видится не только в его «жесткости», но и в балансе политических сил, не позволяющем реформировать конституционный правопорядок (см.: Конституции зарубежных государств: учебное пособие. М., 1996. С. 290).

Конечно, наиболее интересен в связи с этим пример новых независимых государств, образовавшихся на постсоциалистическом пространстве. Реформировались, в частности, тексты конституций Венгрии, Словакии. На пространстве бывшего СССР только Белоруссия уже успела сменить в 1996 г. Конституцию, принятую в 1994 г. Остальные государства ограничились поправками, в основном незначительными (например, Литва, Молдова, Туркменистан), что во многом обусловлено «гибкостью» большинства конституций стран СНГ и Балтии. Однако можно указать, например, на Конституцию Кыргызской Республики, принятую в мае 1993 г., которая уже дважды подвергалась существенным изменениям (в 1994 и 1996 гг.) в связи с реформой системы органов государственной власти.

жает затягиваться процесс административной реформы. Далеко от конституционных целей было и регулирование сферы федеративных отношений. Сравнительно недавно это регулирование в соответствии с Конституцией приобрело законодательный характер. И как оказалось, реформа в этой сфере вполне возможна без изменения текста Конституции Российской Федерации.

Реализация Конституции приобретает особые качества в связи с расширением пределов и глубиной конституционного регулирования, в связи с прямым ее действием. Нельзя полагать, что Конституция – только декларация, «договор о намерениях»; многие ее положения – вполне определенные, конкретные и самодостаточные регуляторы. Другой вопрос – как часто Основной Закон выступает в этой роли? Можно констатировать, что главным проводником этого свойства Конституции РФ стали судебные органы, которые все чаще обосновывают свои решения, ссылаясь на конституционные нормы.

Что же касается иных государственных органов, то их отношение к Конституции как акту прямого действия нельзя назвать образцовым. Известный пример – решения Конституционного Суда РФ о праве граждан на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства. Нарушения в этой сфере продолжают иметь место, при этом они также обосновываются конституционно значимыми интересами: защитой прав и законных интересов других лиц и даже обеспечением правопорядка и безопасности государства. Конечно, дело и в отсутствии традиций: конституция всегда рассматривалась больше как политический, а не юридический документ. Конституционная норма нередко и до сих пор воспринимается только в том случае, если она «оживлена» законом, указом, а в «идеале» – ведомственной инструкцией. И чем более низкий по юридической силе акт касается конституционных положений, тем больше шансов им быть реализованными. Но все же решающим фактором, обуславливающим такое положение вещей, служит не столько низкая правовая культура общества, сколько отсутствие реальных правовых механизмов обеспечения прямого действия основного закона.

Субъективная сторона в реализации конституционных норм (отношение их адресатов к правовым требованиям), конечно же, имеет серьезное значение. Кто-то, может быть, и не заинтересован в реализации отдельных положений, а кто-то хотел бы их обойти или нарушить. Однако главным для общества является совершение действий, соответствующих конституции (объективная сторона).

В отличие от других законов конституция оказывает более глубокое и масштабное психологическое и нравственное воздействие на сознание граждан и должностных лиц. Поэтому и резонанс от соблюдения или, наоборот, несоблюдения конституции более масштабен, не ограничивается областью правовых отношений.

Одна из аксиом теории и практики конституционного права состоит в том, что в правовом государстве недопустим разрыв между конституцией и общественной практикой. Управлять государством и обществом можно только на основе конституции, в тех формах и теми методами, которые предусмотрены в ней. Однозначно, что обновление и соблюдение конституции (ее реализация в широком смысле) – это две стороны единого конституционного процесса. Но настаивая на первом, не надо забывать, что реконструкция Конституции РФ (частичная или полная) требует больших инвестиций, она сломает правовую систему, выстроенную достаточно последовательно на ее фундаменте. Может быть, мы еще и не представляем, каких (даже сугубо материальных) затрат это потребует.

Можно пойти по пути Конституции РСФСР 1978 г., бесконечно терзая Основной Закон поправками. Так рухнет авторитет права. Авторитет Конституции 1993 г. иной, им уже нельзя пренебрегать и с точки зрения обыденного сознания, в свете возможностей защиты конституционных прав в суде. Отказ даже от некоторых конституционных положений может быть понят как отказ от тех конституционных ценностей, которые составляют основу демократических реформ в России. И это может нанести вред, дезориентируя субъектов права, в первую очередь граждан, разрушить тот тонкий пласт конституционного правосознания, который едва сформировался и еще много лет будет уступать идеям и взглядам, определявшим их поведение в советский период.

При этом речь не идет о превращении Конституции 1993 г. в некий юридический фетиш. Конечно, «новые, сильные запросы развивающегося общества всегда преодолеют противящуюся им букву закона, и сложные, медленные формы изменения конституции в практическом результате только умножают случаи насильственных государственных переворотов»¹. Но изменение Конституции не должно стать самоцелью. Она принимается для того, чтобы установить соответствующие социальные, экономические и политические реалии, чтобы воплотиться в нормальных государственно-правовых институтах.

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Часть особенная. 4-е изд. СПб., 1903. Т. 2. С. 47.

Об этом приходится писать, так как в развернувшейся предвыборной борьбе уже слышатся призывы к изменению Конституции Российской Федерации.

В настоящее время в российском обществе еще не сложились условия для принятия новой Конституции или принципиальных поправок к Конституции 1993 г. В то же время это не исключает научных исследований в данном направлении, подготовки проектов. Но эти проекты должны учитывать и тот новый опыт, который накоплен конституционализмом.

Современное регулирование конституционных отношений все чаще исходит из новых тенденций развития человечества. Как бы мы ни оценивали это, но в мире происходят процессы глобализации и интеграции при одновременном более точном учете местных особенностей. В основе регулирования конституционных отношений теперь все чаще лежит комплекс взаимосвязей: личность – коллектив – общество – государство – международная среда. Такая структура отношений, видимо, может стать основой системы будущей Конституции (это не обязательно должно в точности соответствовать главам, речь идет о внутреннем единстве системы). Во всяком случае, некоторые новые конституции (Бразилии, Польши, даже в какой-то степени – консервативной Швейцарии) отражают такой обобщенный подход. Они вовсе не замыкаются на двух моментах, как было раньше: власть и права человека. Новые конституции комплексно регулируют основы экономической, социальной, политической системы, духовной жизни общества, а также основы статуса человека и гражданина.

Тем, кто настойчиво доказывает, что идеалы конституционализма лучше приживутся на российской почве только на основе новой Конституции или существенной переработки действующей, не стоит недооценивать имеющийся в нашем распоряжении инструментарий, уже подтвердивший свою пригодность в качестве реального средства повышения коэффициента эффективности Конституции. Это можно повысить с учетом десяти лет действия Конституции, ее трений с общественной практикой, механизмов и процедур претворения в жизнь. Речь идет о способах, которые без дорогих инвестиций позволяют добраться до глубин еще не задействованных конституционных положений. При постепенной «амортизации» текста Конституции это наиболее бесконфликтные и оперативные способы совершенствования Основного Закона.

Внесение принципиальных изменений в Конституцию Российской Федерации и тем более принятие новой Конституции, – возможно,

дело будущего. Сегодня для развития положений Основного Закона следует обратить внимание на другие резервы повышения эффективности Конституции, правовой, демократический и нравственный потенциал которой в полной мере еще не востребован, важно использовать возможности, заложенные в ней самой.

Один из таких каналов оживления ее потенциала, перевода ее положений в конкретное поведение участников конституционного процесса – толкование Конституции. Практика толкования Конституционного Суда РФ выглядит вполне успешной на фоне провала предпринятых попыток принятия поправок к Основному Закону, что позволяет сделать вывод об использовании толкования как альтернативы жесткости Конституции. Деятельность Конституционного Суда РФ в этом направлении достаточно органично может быть вплетена в канву продолжающейся конституционной реформы, которую справедливо рассматривать, прежде всего, как достижение максимальной включенности Основного Закона в общественную практику.

Конституция – это особый нормативный правовой акт, рассчитанный на стабильное действие, в течение которого он проходит два этапа. Первый – сравнительно короткий: Конституция еще новая, и ее разъяснение связано в основном с недочетами правотворчества (пробелы, противоречивость отдельных норм, другие небрежности законодателя). Следующий этап усложняется – на первый план выдвигается проблема отставания конституционного текста от жизни, от новых реалий (происходят смена акцентов, смещение центра тяжести в государственно-властном механизме, иные подвижки). Меняется объем предусмотренных правовыми нормами понятий, полномочий (например, продолжающиеся споры об объеме полномочий федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации).

Так, обеспечению четкости осуществления всех стадий законодательного процесса его участниками способствовало Постановление Конституционного Суда о толковании ст. 107 Конституции РФ¹. Президент, Совет Федерации и Государственная Дума по-разному интерпретировали конституционные положения о «принятом федеральном законе» и порядке его направления Президенту для подписания и обнародования. Постановление имеет серьезное значение для разре-

¹ См.: Постановление КС РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

шения на практике вопроса о пределах полномочий Президента (включая те, которые прямо не прописаны в Конституции), связанных с обеспечением конституционной законности, в том числе соответствия процедуры принятия законов палатами Федерального Собрания установлениям Конституции РФ.

Решение Суда вносит новое понимание в особенности реализации стадий законодательного процесса, воплощение конституционных принципов разделения и согласованного функционирования ветвей власти на федеральном уровне. Развивается понимание места и роли Президента как гаранта Конституции применительно к законодательному процессу: включается в понятийный аппарат российского конституционного права понятие «вето Президента», а также вводится новое, ранее неизвестное науке и практике понятие «возвращение Президентом принятого Федеральным Собранием федерального закона без рассмотрения». Данное Конституционным Судом толкование Основного Закона позволило упорядочить законодательную процедуру в российском парламенте, достаточно определенно установить права и обязанности участников законодательного процесса. Официальное разъяснение положило конец конфликту между Президентом и палатами Федерального Собрания относительно прав и обязанностей сторон на стадии подписания и обнародования Президентом принятых федеральных законов.

При использовании толкования Конституции как фактора повышения ее жизнеспособности не должна идти речь о создании новой Конституции; толкование должно проводиться в координатах определенного правового пространства, в контексте современных событий жизни общества. Это не замена Конституции, не подмена, а уяснение смысла ее положений. На этом приходится акцентировать внимание в свете действия наполненного новыми социальными и правовыми категориями Основного Закона, так как велик соблазн вложить в норму то содержание, которое не предусмотрено законодателем. Встречающиеся в практике случаи формирования новых правовых норм под видом толкования следует не допускать в дальнейшем, поскольку они не могут способствовать совершенствованию законодательства и стабилизации правопорядка. Конституционный Суд может многое, но далеко не все. Он не может решать вопросы за законодателя, даже если бы сам законодатель и настаивал на этом.

В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ имеется явный пробел: в нем отсут-

¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

ствуют прямые указания на пределы нормативного толкования Конституционным Судом Основного Закона государства. Фактически получается, что Суд может корректировать конституционные нормы, и если интерпретационная деятельность Конституционного Суда не будет ограничена (в том числе самоограничена), она в конце концов достигнет критической черты, когда уже можно будет вести речь о появлении новой Конституции¹.

Другим инструментом развития конституционных норм служит законодательство. Зачастую на это указывает сама Конституция. Но это не означает, что другие положения Основного Закона не могут получить своей законодательной конкретизации. Замечено, что «лишь сейчас, на новом этапе развития страны, основанном на демократизации всех сторон общественной жизни, восстановлении принципов гуманизма и общечеловеческой морали, преобразовании хозяйственных отношений, пришел час подлинного понимания ценности законодательства как объективно необходимого инструмента социального регулирования, заботы о личности и ее интересах, установления подлинной демократии»².

Признавая необходимость следования в этом направлении – продуманной и неспешной законодательной конкретизации отдельных положений Конституции, – необходимо настроиться на последовательную законотворческую работу. Ее непременным условием должен стать предварительный системный правовой анализ, чтобы выяснить, какие конституционные нормы не работают по причине объективного несоответствия современной действительности, а какие – в связи с отсутствием механизма реализации, необходимых процедурных форм, но могут быть введены в оборот федеральным конституционным законом или федеральным законом без поправок в Конституцию. Например, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 4 июля 2003 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³, а ранее Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органа-

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 214–234.

² Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 7.

³ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2003. № 27 (ч. II). Ст. 2709.

ми государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ установлен порядок заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Законодательным путем были развиты конституционные положения о порядке формирования палат Федерального Собрания. Причем за период с 1994 по 2002 г. эти порядки претерпевали основательные изменения без изменения текста Основного Закона. За последние три года уточнены основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, что явилось серьезным шагом к развитию вопросов федерализма. Можно привести и другие примеры законодательного развития Конституции (в частности, глав о правах и свободах человека, о Федеральном Собрании, о Правительстве Российской Федерации, о судебной власти, о местном самоуправлении).

Законодательное развитие Конституции корректно только тогда, когда соблюдается ее значение как фундамента, на котором возводится здание правовой системы. «Она формирует основу нормативной модели общественных отношений; делает возможным, целесообразным функционирование их с точки зрения высших интересов общества и государства»². Однако Конституции как ядру правовой системы не уделяется должного внимания³.

Другая проблема – когда законодатель стремится как можно скорее воплотить основы конституционного строя в законы прямого действия, не учитывая ни объективных (например, того, что еще не сложились соответствующие общественные отношения или что отсутствуют необходимые финансовые и материальные ресурсы), ни субъективных (в первую очередь правосознание граждан) факторов, которые препятствуют их реализации. Особенно трудным в этом плане является развитие положений Конституции о социальном государстве. Решение социальных проблем зависит в значительной степени от развития экономики, эффективного функционирования рыночного механизма. Уже не одна сотня нормативных актов в этой сфере за последние годы серьезно реформировалась. Президент Рос-

¹ СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

² Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 79.

³ См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Конституция в правовой системе: взаимодействия и противоречия // Конституция как фактор социальных изменений: сборник докладов. М., 1999. С. 88.

сийской Федерации в Послании Федеральному Собранию от 16 мая 2003 г. обратил внимание и законодательной, и исполнительной власти на то, что порой такие акты носят популистский характер, а это приводит только к быстрому росту государственных расходов и обману граждан¹.

Исследователями отмечается, что положения Конституции о правах и свободах человека как высшей ценности воплощаются в гуманизации российского законодательства². И все же на фоне достаточно заметных достижений в сфере прав и свобод человека (ибо каталог этих прав и свобод, предлагаемых Конституцией Российской Федерации, впечатляет и по праву считается одним из лучших разделов в действующем Основном Законе) еще далеко не все права обеспечены, отсутствуют механизмы их реализации, а государство не в полной мере несет ответственность за их обеспечение.

К сожалению, не получили своего своевременного законодательного развития конституционные гарантии прав граждан, подвергшихся уголовному преследованию. Новый УПК вступил в силу не так давно. Только начинают работать суды с участием присяжных заседателей, конституционным правом на рассмотрение дел которыми обладают обвиняемые в совершении особо тяжких преступлений против жизни (ч. 2 ст. 20 Конституции). Недавно стали реализовываться конституционные нормы о судебном порядке применения ареста, заключения под стражу и содержания под стражей. Долгое время ждали своей реализации конституционные нормы о праве частной собственности на землю, о праве на альтернативную гражданскую службу и др. В связи с этим большая работа была проделана Конституционным Судом, принимавшим развернутые решения по данным вопросам, фактически предлагая Федеральному Собранию готовые законодательные конструкции.

Возможности законодательной конкретизации конституционных норм далеко не исчерпаны. Нет конституционного закона о Конституционном Собрании, о судах общей юрисдикции, необходимо новое законодательство по вопросам жилищно-коммунальной и административной реформ. Возможность формирования «профессионального, эффективного Правительства, опирающегося на парламентское большинство»³, может потребовать существенных изменений Феде-

¹ Российская газета. 2003. 17 мая.

² См.: Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 19–28.

³ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2003. 17 мая.

рального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

Гораздо быстрее отражение (в гражданском законодательстве) нашли провозглашенные Конституцией принципы рыночной экономики, но при этом законодатель не уделил практически никакого внимания вопросам управления государственной собственностью. Теперь требуются значительные усилия, чтобы исправить ситуацию в этой сфере.

Таким образом, с одной стороны, Конституция 1993 г. существенно повысила роль закона в механизме правового регулирования – он стал главным инструментом регулирования общественных отношений. С другой – произошли содержательные изменения законодательства, обусловленные провозглашением новых основ конституционного строя. Тем самым Конституция дала толчок развитию отраслей законодательства. Однако этот процесс идет неравномерно. Можно отметить достаточно быстрое обновление и стабилизацию одних отраслей законодательства (таких, например, как уголовное и гражданское) и явную неопределенность в развитии других (например, финансового законодательства). И дело не только в том, что Конституция практически не касается многих сфер отношений, – развитие законодательства во многом зависит от хода социально-экономических реформ. Бурный рост отраслевого законодательства, его коренная переработка, возникновение новых направлений правового регулирования общественных отношений обусловили появление новых кодифицированных актов, новых отраслей законодательства. В силу этого в последнее время как о самостоятельных отраслях права заговорили о таких объединениях правовых норм, которые ранее считались лишь подотраслями или даже институтами права. Имеются в виду банковское, налоговое, таможенное, уголовное-розыскное, арбитражно-процессуальное право, право социального обеспечения и т. п. Данные проблемы дискутируются (правда, нельзя сказать, что достаточно) и в теории права, в чьем ведении находятся общие вопросы построения системы права, выделения новых отраслей и подотраслей права¹. Отметим, что далеко не все

¹ О некоторых проблемах см., например: Бобылев А.И. Современное толкование системы права и системы законодательства // Государство и право. 1998. № 2. С. 22–27; Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9. С. 5–12; Современное состояние российского законодательства и его систематизация (материалы круглого стола) // Государство и право. 1999. № 2. С. 23–31; Ковешников Е.М. Муниципальное право. М., 2000. С. 2; Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное

предложения отраслевиков о признании в качестве самостоятельной той или иной отрасли права пользуются поддержкой у теоретиков права.

Определяя задачи отечественного законодательства, необходимо исходить из достаточно четкого понимания того, что уже сделано. Это позволяет выдвинуть некоторые предположения относительно перспектив продвижения вперед. Ясно, что здесь неприменим чисто арифметический подход, так как за сотнями принятых законов – ситуация в той или иной социально значимой сфере. И суть в том, что нет согласованности между действующими нормативными актами и система законодательства неэффективна. Можно констатировать, что законодательная деятельность в Российской Федерации в силу разных причин, в том числе из-за различия в понимании ее предназначения (а порой в отсутствие этого понимания), необоснованного толкования важнейших конституционных положений, привела к хаотичному нарастанию нормативного материала. При регулировании однородных вопросов внутри единой системы российского законодательства встречается большое число противоречий и несогласованностей, что снижает его эффективность и авторитет, порождает нестабильность. В общественном правосознании еще четко не сформировалась роль, которая теперь отведена закону, уровень, на который его подняла Конституция.

Многие ученые и практики в свете развития Конституции видят выход из сложившейся в законодательстве ситуации в укрупнении законодательного массива (уже давно предлагается принять Избирательный кодекс, Кодекс государственной службы, Природоресурсный кодекс и др.), в подготовке и принятии Свода законов Российской Федерации. При всей необходимости проведения данной работы следует помнить, что систематизация поможет устранить последствия бессистемного законотворчества, но не его причины. Требуется изменения сам подход к законодательствованию. Оно не должно происходить стихийно. Законодательство должно отражать общественные потребности. Преодолению некоторой хаотичности развития российского законодательства и обеспечению его большей плановости и эффективности в немалой степени должна способствовать его современная научная концепция, которую разрабатывает Институт законодательства и сравнительного правоведения при

право и процесс: учебное пособие. М., 1998. С. 38–39; Овсепян Ж.И. Конституционное судебно-процессуальное право: у истоков отрасли права, науки и учебной дисциплины // Правоведение. 1999. № 2. С. 196–212.

Правительстве Российской Федерации¹. Концепция представляет анализ современного состояния законодательства в целом и его отраслей и факторов, влияющих на законотворчество и действие законов.

Говоря о субъектах реализации норм, нельзя не подчеркнуть и ту особенность, что в федеративном государстве таковыми являются государственные образования – члены Федерации. Это обстоятельство обуславливает и другое: федеральная конституция реализуется прежде всего в конституционной деятельности членов Федерации. Конституция РФ во многом расширила возможности субъектов Федерации, в том числе и в законодательной сфере. Продолжающаяся реформа в сфере федеративных отношений в итоге должна привести к упорядочиванию не только федерального законодательства, но и законодательства субъектов Российской Федерации, очертить его контуры, выявить тенденции его развития и, несомненно, повлиять на его содержание. Скорее всего, следует ожидать снижения активности законотворчества субъектов Федерации, прекращения практики дублирования федерального законодательства на региональном уровне.

Можно отметить, что конституционное развитие России на данном этапе вполне возможно без изменения Основного Закона. Если наша Конституция и не идеальна, то она все же жизнеспособна. Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации и федерального законодателя подтверждают этот факт. Выискивание же «брака» в Конституции в целях ее замены – «затратная», неэффективная, а главное, неэкономичная практика. Нет никакой гарантии, что отдельные изменения Конституции или ее пересмотр приведут к улучшению ситуации.

Именно незыблемость Конституции России служит основой для решения первоочередных задач, стоящих перед российским обществом², для построения демократического правового социального федеративного государства. Активное применение конституционных принципов – условие развития необходимых общественной практике отношений.

¹ См. изданные ранее: Концепция развития российского законодательства. М., 1994; Правовая реформа: Концепция развития российского законодательства. М., 1995; Концепция развития российского законодательства. М., 1998.

² См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2003. 17 мая.

Российская конституционная модель и развитие законодательства¹

Каждый крупный перелом в истории, начало нового этапа государственного развития обычно сопровождается появлением новых конституций. Опыт показывает, что в таких условиях возникает новая конституционная модель регулирования общественных отношений. Так было в истории революционной Франции в конце XVIII в., в Китае после завершения в 1949 г. третьей гражданской войны, в Бразилии после ликвидации военной диктатуры в 80-х гг. прошлого столетия. Так произошло и в России, когда была принята Конституция 1993 г. Это не просто очередная Конституция в истории России, какими были Основные Законы РСФСР 1925, 1937 или 1978 гг. Конституция 1993 г. олицетворяет собой новую конституционную модель нашей страны, возникшую на новом этапе развития российского государства.

Поскольку закрепленный в этой Конституции выбор российского многонационального народа (социально ориентированная рыночная экономика; политический и идеологический плюрализм; демократическое, социальное и правовое государство и др.) является необратимым и поскольку Конституция 1993 г. отражает современные достижения конституционной мысли на мировом уровне, некоторые основные черты этой модели станут ориентиром и для будущего конституционного развития, и для развития всей правовой системы России в целом. В конечном счете независимо от наших субъективных устремлений принятие новых законов, иных правовых актов объективно базируется на принятой обществом конституционной модели. Ею предопределены основные параметры развития российского законодательства, поэтому концепция российской конституционной модели имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение.

Понятие «конституционная модель» иногда используется в отечественной литературе², однако его содержание с необходимой точностью не установлено. Дать полноценное определение этому понятию – одна из задач современной теории конституционного права, но его характеристики, как представляется, можно выявить уже на данном этапе.

¹ Конституция и законодательство: по материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). Книга II / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2004. С. 5–18.

² См., например: Сравнительное конституционное право. Изд. 2-е. М., 2002. С. 81; Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2002.

Конституционная модель – это обобщенное и наиболее отчетливое выражение признаков, выделяющих данное явление из других явлений того же рода. Это определенный образ конституционного регулирования главных общественных отношений. Конституционная модель может быть представлена несколькими конституциями, характеризующимися единством содержательных признаков (например, модель конституции советской союзной республики), но может иметь и единичное выражение, если некоторые основные черты конституции характеризуются значительной спецификой, отражающей новое решение конституционных проблем. Такова, на наш взгляд, российская Конституция 1993 г., которая принадлежит к числу демократических, антитоталитарных конституций, конституций того же рода, что и Конституция Болгарии 1991 г. или Польши 1997 г., но в то же время существенно отличается от них своими конкретно-историческими, национально-специфическими особенностями, которые вытекают из своеобразия российского общества.

Понятие конституционной модели охватывает множество параметров, выходя, как представляется, за пределы тех характеристик, которые дают известные классификации в теории конституции. Безусловно, понятие конституционной модели связано с традиционно выделяемым понятием исторического или, точнее, социально-политического типа конституции. Кстати, в литературе именно с этих позиций выделены три конституционные модели: либеральная, этатистская и либерально-этатистская, которые различаются между собой по роли государства, масштабам его вмешательства в жизнь общества и граждан¹.

Такая классификация имеет свои основания, но, на наш взгляд, она охватывает не все стороны явления и игнорирует национально-специфические черты той или иной страны, ее конкретные социально-политические условия, традиции, которые всегда в той или иной степени отражаются в подходах к конституционному регулированию. Именно это и призвано учесть понятие конституционной модели.

Это понятие несет большую информационную нагрузку, так как в обобщенном виде включает в себя схему организации общества и государства, основы правового статуса личности, пределы и методы государственного регулирования, социальное содержание конституционных отношений (с точки зрения учета общечеловеческих ценностей и социальных интересов различных групп населения), стагич-

¹ См.: Сравнительное конституционное право. М., 2002. С. 81 и след.

ность и динамичность этих отношений, некоторые формально-юридические характеристики конституции.

На наш взгляд, конституционной модели, в том числе и российской, присущи следующие основные черты.

Во-первых, возникая на переломном этапе исторического развития, она является ответом на назревшие главные, коренные, а не частные потребности общества. Конституционная модель отражает определенное мировоззрение и уровень правового сознания в обществе, особенности политико-правового развития страны. Российская конституционная модель 1993 г. соответствовала целям российского общества, стремившегося разрушить экономический, политический и духовный тоталитаризм, хотя различные социальные силы применяли разные методы для решения этой задачи.

Во-вторых, конституционная модель характеризуется органическим единством. Она с позиций общечеловеческих ценностей, применяя их с учетом специфических условий страны, регулирует основы конституционного строя, правового статуса личности. Такие единые позиции могут быть достигнуты различным путем, чаще всего в ходе социального компромисса противоборствующих сил и тенденций, но это единство так или иначе складывается. Так было во многих странах при создании новой конституционной модели. Так было и в России.

В-третьих, конституционная модель – это юридическая проекция общественного развития. Она не только и, может быть, не столько фиксирует настоящее, сколько является ориентиром на будущее. Так и было 10 лет назад, и эти 10 лет в нашем обществе развивались, совершенствовались и продолжают развиваться те идеи, которые были заложены в качестве основ в модели 1993 г. Конституция 1993 г. и сейчас не исчерпала всех своих возможностей, хотя это не означает, что исключаются научные исследования по проблеме ее развития. Такие научные заделы будут востребованы, когда в этом появится общественная необходимость.

В-четвертых, всякая новая конституционная модель в отличие от обычной новой конституции (например, в некоторых странах Латинской Америки сменились три десятка похожих друг на друга конституций) является фактором стабилизации общества после пережитых социальных потрясений. После принятия той или иной модели создаются условия для развития общественных отношений по новой схеме. Разумеется, это требует определенного массива нового законодательства.

Черты российской конституционной модели проявляются в условиях нашей действительности, и, соответственно, она обладает своими особенностями.

Первая особенность. Российская конституционная модель возникла в условиях антитоталитарной демократической революции. Данное обстоятельство отражается в содержании Конституции 1993 г., в подходах к регулированию форм собственности, к социальной роли государства, к роли общественных объединений и другим вопросам.

Вторая особенность российской конституционной модели – акцент на установление баланса в конституционном регулировании. Конституция традиционного капиталистического общества излишне индивидуалистична, социалистическая конституция, напротив, совсем забывает о человеке. Российская конституционная модель преодолевает западный индивидуализм, соединяя интересы человека и государства, человека и коллектива, человека и общества. Это означает, с одной стороны, принципиальный разрыв с прежним тоталитарным подходом о примате интересов общества и государства. С другой стороны, утверждается, что коллективные интересы (общества, государства) не менее существенны, чем интересы отдельной личности. Таким образом, следует говорить о новой ориентированности российской конституционной модели. От прежней советской эпохи она взяла социальный подход, хотя и изменила его принципиально.

Третья особенность. Обладая единством подходов к решению задач российского общества, российская конституционная модель в комплексе закрепляет новые взаимосвязи: человек – коллектив – государство – общество, регулирует основы экономических, социальных, политических, духовных отношений в обществе, основы взаимоотношений с международной средой. Такой подход отличает Конституцию 1993 г. от прежних советских конституций.

Четвертая особенность. Общественная стабильность, заложенная в российской конституционной модели, опирается на поступательное, прогрессивное развитие общества. Новая схема связей и отношений рассчитана на действие в течение длительного времени, она предполагает постоянное выдвижение и решение новых задач.

Пятая особенность – гибкость российской конституционной модели. Она позволяет общественным отношениям эволюционировать в разных направлениях, искать оптимальную для российских условий форму, она способна функционировать в изменяющихся условиях, и десятилетний опыт доказал это.

Новые качественные характеристики российской конституционной модели 1993 г. определяют содержание современного российского законодательства и тенденции его развития. Конечно, не все формулировки Конституции 1993 г. безупречны, некоторые из них еще не вызрели окончательно, создавались в определенной спешке. Но речь идет не о частных формулировках, а о принципиальных чертах действующей конституционной модели, а как модель она полностью выполняет свое ориентирующее значение для законодательства. Отметим и то, что Конституция Российской Федерации 1993 г. существенно повысила статус закона, обозначив его как главный, основной регулятор общественных отношений. Именно закон является инструментом проведения в жизнь конституционных целей и задач, обеспечивает проведение реформ.

Поскольку российская конституционная модель – это целостное образование, она содержит комплексы основных норм. Можно выделить несколько основных блоков, которые определяют основы статуса человека и гражданина, основы политической системы общества, его экономические и социальные основы, основы духовной жизни общества. Они связаны внутренним единством, внутренней логикой, поэтому и их развитие в рамках конституционной модели должно идти «единым фронтом», быть согласованным, одновременным, синхронным.

«Блоковый характер» развития российского законодательства предполагает, что оно должно характеризоваться не только и не столько заполнением его отдельных «брешей», а прежде всего представлять создание целостной правовой системы¹.

Первый блок российского законодательства – институт прав и свобод человека и гражданина.

Каталог конституционных прав личности в Основном Законе Российской Федерации 1993 г. достаточно обширен и, по сути, повторяет положения таких общепризнанных актов международного права, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. В то же время Конституция Российской Федерации, проявляя уважение к многогранности личности, признает неисчерпаемость ее прав и свобод, характеризует их как высшую ценность для человека. В соответствии с российской конституционной моделью действует большой блок нормативных актов, призванных обеспечивать права личности.

¹ См.: Интервью Г. Семигина. У России есть будущее // Российская газета. 1993. 21 октября.

Заметных результатов законодательство достигло в регулировании политических прав граждан. Хотя, как представляется, более полноценную систему актов в этой области сделали бы федеральные законы о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании; об обращениях граждан. Получили законодательное развитие и многие экономические и социальные права. Российская конституционная модель вложила в некоторые из них иное, чем было ранее, содержание. Это относится к праву на труд, праву на образование, праву на социальное обеспечение, праву на жилище, праву на медицинскую помощь. Особенность данной группы прав заключается в том, что их реализация зависит от наличия соответствующих гарантий, в первую очередь материальных, иначе они превращаются в фикцию. Многие законодательные акты, принятые после 1993 г., относятся к сфере личных прав. По существу, новым явлением стала судебная защита прав личности.

Вместе с тем механизмы реализации прав человека и ответственности государства за их обеспечение остаются реальной проблемой и не позволяют российской конституционной модели в полной мере воплотиться в жизнь. Так, к сожалению, не были своевременно развиты конституционные гарантии прав граждан, подвергшихся уголовному преследованию. Новый Уголовно-процессуальный кодекс вступил в силу не так давно. Только начинают работать суды с участием присяжных заседателей. Недавно стали реализовываться конституционные нормы о судебном порядке применения ареста, заключения под стражу и содержания под стражей. Долгое время ждали реализации конституционные нормы о праве частной собственности на землю, о праве на альтернативную гражданскую службу и др. До сих пор не принят закон о порядке возмещения вреда, причиненного в том числе гражданам действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

Динамичное развитие получил блок законодательства, регулирующего основы политической системы, принципы которой определены Конституцией. Приняты законы о политических партиях и других общественных объединениях, детализирована организация органов государственной власти в Российской Федерации, установлены общие принципы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации и местного самоуправления, определены правовые и организационные основы системы государственной службы и др. Сформировалось законодательство о выборах и референдуме.

За последние годы приняты реальные меры по развитию судебной системы и утверждению независимой судебной власти, реализующей свои полномочия в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, обеспечения единого правового пространства.

Наконец, именно в 2003 г. нашли свое законодательное закрепление результаты федеральной реформы, направленной на создание такого механизма разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, чтобы решение публичной властью стоящих перед ней задач осуществлялось на том уровне, который способен сделать это наиболее рационально, прежде всего с точки зрения максимального учета интересов граждан, проживающих на соответствующих территориях, а также эффективности использования государственных и муниципальных финансовых и иных материальных ресурсов. Заложены существенные гарантии соблюдения интересов субъектов Российской Федерации. Предусматривается перечень вопросов, по которым могут приниматься федеральные законы, определяющие только принципиальные элементы правового регулирования, но не включающие положений, которыми определяются объем и, как правило (за четко указанными исключениями), порядок осуществления расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации, необходимых для исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих полномочий.

Конечно, разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами, решение по существу всех вопросов, касающихся этой проблемы, невозможно осуществить одним законодательным актом. Для этого потребуются принятие нескольких десятков федеральных законов. И такая работа уже начата.

Объективными потребностями правового регулирования было обусловлено и принятие нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Хотя существующая федеральная законодательная база о местном самоуправлении соответствует и Конституции Российской Федерации, и Европейской хартии местного самоуправления, практика показала, что она не создает действительно эффективно работающей системы решения населением самостоятельно и под свою ответственность вопросов местного значения, не содержит конкретных путей реализации и действенного механизма «самозащиты» местного самоуправления.

Новый Закон, ставя задачу приближения местного самоуправления к населению и решения всего комплекса вопросов местного значения на соответствующем уровне, усовершенствовал территориальные, организационные и финансово-экономические основы местного самоуправления.

В то же время так называемый политический блок законодательства имеет свои недостатки. До сих пор еще не приняты акты, предусмотренные самой Конституцией. Нет федеральных конституционных законов о Конституционном Собрании; об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации. Российская конституционная модель диктует регулирование порядка образования и деятельности федеральных судов исключительно федеральными конституционными законами, а не обычными законами, как это продолжает оставаться в отношении Верховного Суда и иных судов общей юрисдикции.

Требует совершенствования законодательное регулирование государственной и муниципальной служб. Несмотря на принятие Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», закрепившего единые правовые и организационные основы государственной службы, пока еще нельзя говорить о целостности этой системы. Необходимо внести изменения в законы о военной и правоохранительной службе, принять законы о других видах государственной службы. С учетом этого необходимо будет изменить и соответствующие законы субъектов Российской Федерации. Отсутствует взаимосвязь между государственной и муниципальной службами. Эти задачи еще предстоит разрешить в ходе развернувшейся административной реформы.

Характеризуя «экономический» блок законодательства, отметим его весьма непоследовательное развитие. И все же сегодня он во многом заполнен. Приняты Гражданский, Налоговый, Бюджетный, Земельный, Таможенный кодексы, кодифицированные акты о транспорте, ряд иных законов экономического характера. Приведено в соответствие с международными требованиями законодательство о стандартизации и сертификации продукции и услуг.

Многолетняя практика федеративных отношений показала, что конфликт между уровнями власти в большей мере кроется в вопросах бюджетного федерализма. Распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы не обеспечивает покрытия бюджетных расходов большинства субъектов Российской Федерации. Эта проблема во многом определяет все остальное во взаимоотно-

шениях Федерации и ее субъектов, и ее решение способно нейтрализовать многие видимые конфликты конституционно-правового характера.

Отсутствует системность в регулировании использования природных ресурсов, не достигнут консенсус в решении этого вопроса между частноправовыми и публично-правовыми подходами. Отметим в связи с этим, что согласно ст. 9 (ч. 1) Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Поэтому в силу публичного характера и предназначения природных ресурсов следует осторожно относиться к идеям объявления на них частной собственности.

Немаловажным является вопрос о плате за использование природных ресурсов. Наметившийся перевод этого вида платежей в налог придает ему не компенсационный, а фискальный характер, что в итоге приведет к расходованию собранных средств на не имеющие отношения к экологии цели.

Нет базового закона о разграничении собственности между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Законодатель практически не уделил внимания вопросам управления государственной собственностью. Ждут своего разрешения вопросы иммунитета государственной собственности, принудительного отчуждения имущества для государственных нужд и обращения в государственную собственность имущества, находящегося в частной собственности (национализация).

Еще не полностью охвачены правовой регламентацией такие сферы, как бюджетная, налоговая, валютная, банковская, страховая. Базовые акты финансового законодательства построены без учета конституционных принципов единства основ управления финансовой деятельностью. В итоге финансовое право не выглядит как единая система взаимосвязанных норм.

Необходимо достроить «экономический» блок актов новым Жилищным кодексом, новым законодательством об интеллектуальной собственности; законами, предусмотренными Гражданским кодексом. Предстоит усилить стимулирующее влияние налогов на развитие экономики страны. Ждут совершенствования процедуры и основания регистрации, лицензирования и квотирования.

Стратегия экономического развития России (переход от экспортно-сырьевой экономики к экономике высокотехнологичного произ-

водства) требует принятия законов, целостно регламентирующих научную и научно-техническую деятельность, законов о научных грантах, о государственных академиях наук и других научных учреждениях. Законодательство в этой области должно обеспечивать проведение фундаментальных и прикладных научных исследований, распространение новой техники и технологий в экономике страны, привлечение инвестиций в научную сферу.

Пожалуй, самым проблемным является блок законодательства, регулирующего социальные отношения. Одной из важных конституционных характеристик Российского государства является его социальная роль. Хотя государственная власть осуществляет некоторые меры социального порядка, существование бедности является серьезной социально-экономической проблемой современной России. Государство не обеспечивает надлежащего уровня жизни населения, не предоставляет ему необходимых социальных гарантий и, следовательно, не является еще социальным государством в точном смысле этих слов.

Решение социальных проблем зависит в значительной степени от развития экономики, эффективного функционирования рыночного механизма. Вместе с тем без правового сопровождения преодоление бедности невозможно.

Уже не одна сотня нормативных актов в этой сфере за последние годы серьезно реформировалась. Принят новый Трудовой кодекс Российской Федерации, существуют законы о профессиональных союзах, об объединениях работодателей. Изменилось законодательство о социальном обеспечении и социальной защите граждан, однако Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию от 16 мая 2003 г. обратил внимание и законодательной, и исполнительной власти на то, что порой такие акты носят популистский характер, а это приводит только к быстрому росту государственных расходов и обману граждан¹.

Проблема бедности – это прежде всего проблема заработной платы. Необходима, пусть и поэтапная, реализация положений нового Трудового кодекса Российской Федерации, предусматривающего, что минимальный размер оплаты труда не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека.

Решение проблемы бедности невозможно без повышения эффективности социальной поддержки населения со стороны государства. Российская конституционная модель исходит из концепции «государства труда», предполагающей, что государство должно обеспечи-

¹ Российская газета. 2003. 17 мая.

вать основные нужды человека (определенный уровень образования, здравоохранения, инфраструктуру), но он сам должен заботиться о своем благополучии. Государственная же поддержка должна касаться в первую очередь тех граждан, которые уязвимы в социальном плане. Необходимо разработать и законодательно закрепить адресную систему социальной помощи нуждающимся.

Социальное государство предполагает социальную справедливость и социальное партнерство, поэтому законодательство должно устранить необоснованные диспропорции в оплате труда руководителей и иных работников, диспропорции в оплате труда работников сопоставимой квалификации, отраслевые и региональные диспропорции. В ст. 7 Конституции Российской Федерации говорится об условиях, обеспечивающих достойную жизнь человека.

Проблемным аспектом социальной сферы является и здравоохранение. Законодательство об охране здоровья граждан насчитывает около двух десятков законодательных актов. Однако избыток правовых актов не приводит к улучшению фактического состояния в здравоохранении. Законодательство об охране здоровья граждан остро нуждается в скорейшей систематизации с целью устранения множественности актов, дублирования и декларативности норм. Необходимо совершенствование законодательной базы российской системы медицинского страхования. Это предполагает реформирование института защиты прав пациентов и медицинских работников.

Очень деликатная сфера жизни общества – духовная. Это проявляется и в ее достаточно узком (ограниченном) конституционном регулировании. Российская конституционная модель исходит из идеологического многообразия, свободы мысли и слова, свободы СМИ, запрета цензуры, свободы творчества и преподавания, свободы вероисповедания, но в то же время не признает вседозволенности.

По понятным причинам этот блок законодательства самый незаполненный. Есть законы о свободе совести и о религиозных объединениях, о средствах массовой информации. Недавно принят Закон о противодействии экстремистской деятельности, в том числе в духовной сфере. Тем не менее этого оказалось недостаточно, чтобы противодействовать идеологии, наносящей вред нравственности, здоровью граждан, правопорядку, единству многонационального и многоконфессионального народа России. Необходимо, видимо, принять новые правовые акты о рекламе, усилить меры юридической ответственности граждан и юридических лиц за соответствующие правонарушения. Можно ожидать, что законодательство более серьезно подойдет

в этом вопросе к регулированию деятельности СМИ, являющихся сегодня главным средством воздействия на сознание граждан. Во многих демократических странах созданы общественные (наблюдательные) советы при СМИ, и это не трактуется как ограничение свободы слова.

Отмечая 10 лет российской Конституции, мы видим и успехи, и нерешенные задачи в реализации положений Конституции, в развитии российского законодательства. Но следует признать, что конституционная модель 1993 г. вобрала в себя ценности мирового конституционализма и вряд ли сможет в ближайшее время подвергнуться принципиальному пересмотру. Российская конституционная модель – это прообраз будущего, и во многом оно зависит от того, насколько наше общество сумеет воплотить в жизнь эти идеалы.

Конституционные модели и основные этапы конституционного развития¹

Конституционное развитие представляет собой непрерывный процесс конституционных преобразований. В пределах конкретного государства они обычно символизируют начало нового этапа государственного развития и сопровождаются появлением новой конституции. Однако в масштабах всемирной истории (мирового конституционного развития) динамика конституционных изменений отдельных стран может быть обобщена и на основе этого может рассматриваться как смена моделей регулирования главных общественных отношений, сравнительный анализ которых позволяет выявить общее и особенное в развитии государств, их правовых систем.

Впервые в научной литературе систематизировать этот процесс попытался Ю.А. Юдин, выделивший четыре этапа конституционного развития². В качестве первого этапа он обозначил период становления и утверждения «буржуазного» (капиталистического) общества в передовых странах Европы и Америки. Второй этап характеризуется тем, что единый процесс конституционного развития оказался разделенным в результате создания в России социалистического тоталитарного общества и государства и принятия первой конституции социалистиче-

¹ См.: Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. Первый выпуск. С. 3–9.

² См.: Сравнительное конституционное право: учебное пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2002. С. 43–49.

ского типа. Третий этап связан с созданием более 130 новых государств в Азии, Африке, Латинской Америке и Океании в результате ликвидации колониальной системы и принятия конституций в новых государствах. «Впервые процесс (конституционного развития. – Т.Х.) стал действительно мировым, распространившимся фактически на все страны»¹. Четвертый этап конституционного развития связан с крушением тоталитарных и авторитарных режимов в большинстве социалистических и развивающихся стран и вступлением их на путь демократических преобразований. На этом этапе «возникла модель постсоциалистической Конституции»². В рамках этих процессов Ю.А. Юдин выделяет конституции первой и второй волны третьего этапа, а также две модели конституций (буржуазную и социалистическую), действующие на этом этапе. Есть и другие градации внутри этих четырех этапов.

В целом схема, описанная выше, верно отражает основные тенденции конституционного развития государств мира. Однако если классификацию конституций проводить не в связи с изменениями социально-политической картины мира, а с точки зрения появления новых, нередко принципиально иных конституционно-правовых институтов, то, видимо, могут быть предложены сходные, но все же несколько другие классификации конституционных моделей. При этом важно сделать оговорку: речь идет не о страноведческих моделях (например, неписаная конституция Великобритании существенно отличается от конституции соседней Франции или далекой Японии), не о классификациях с точки зрения структуры, порядка принятия и изменения конституции, ее юридических признаков, а о более широком и существенном подходе. Конституционная модель – явление, возникающее на определенном этапе развития человечества, а не какой-либо отдельной страны (хотя она и может возникать и, как правило, возникает в отдельной стране, народ, создатели конституции которой, обнаружили, открыли, уловили «вызовы» общественного развития, распространяясь затем на другие страны). Конституционная модель характеризует определенный социально-политический подход к объекту, содержанию и способам конституционного регулирования общественных отношений, к использованию в этих целях тех или иных конституционно-правовых институтов. Это наиболее общее выражение признаков конституций определенного рода³.

¹ См.: Сравнительное конституционное право: учебное пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2002. С. 43–49.

² Там же.

³ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 16–18.

Понятие конституционной модели охватывает множество параметров, выходя, как представляется, за пределы тех характеристик, которые дают известные классификации в теории конституции. Это понятие несет большую информационную нагрузку, так как в обобщенном виде включает в себя правовую схему организации общества и государства, основы правового статуса личности, пределы и методы государственного регулирования (и публичного управления вообще), социальное содержание конституционных отношений (с точки зрения учета общечеловеческих ценностей и социальных интересов различных групп населения), статичность и динамичность этих отношений, некоторые формально-юридические характеристики конституции.

Понятию конституционной модели присущи следующие основные черты.

Во-первых, возникая на переломном этапе исторического развития, та или иная конституционная модель является ответом на назревшие главные, коренные, а не частные потребности общества. Конституционная модель отражает определенное мировоззрение и уровень правового сознания в обществе, особенности социального и политико-правового развития страны.

Во-вторых, конституционная модель характеризуется органическим единством. Конституционная модель – это определенный образец, единая схема регулирования определяющих общественных отношений. Она с позиции общечеловеческих ценностей, применяя их с учетом специфических условий страны, образует «каркас» для регулирования общественного и государственного, конституционного строя, положения различных коллективов в обществе, правового статуса личности. Такие единые позиции могут быть достигнуты различным путем, чаще всего в результате социального компромисса противоборствующих сил и тенденций, но это единство так или иначе складывается. Так было во многих странах при создании новой конституционной модели. Так было и в России.

В-третьих, конституционная модель – это юридическая проекция общественного развития. Она не только и, может быть, не столько фиксирует настоящее (это обязательно), сколько является ориентиром на будущее.

В-четвертых, всякая новая конституционная модель в отличие от обычной новой конституции (например, в некоторых странах Латинской Америки почти за 200 лет сменилось более трех десятков похожих друг на друга конституций) является фактором стабилизации

общества после пережитых социальных потрясений. После принятия той или иной модели создаются условия для развития общественных отношений по новой схеме. Разумеется, это требует определенного массива нового законодательства¹.

Безусловно, понятие конституционной модели связано с традиционно выделяемым понятием исторического или, точнее, социально-политического типа конституции, с понятием определенной разновидности конституции внутри такого типа.

Появление первой конституционной модели связано с утверждением капиталистического строя в передовых странах Америки и Европы. Это была либерально-капиталистическая модель. Первые конституции идеологически опирались на положения, высказанные просветителями, энциклопедистами Нового времени. В основе их идей лежали требования ликвидации феодального абсолютизма, подавлявшего человека, признания его естественных прав (в США это было связано с колониальной зависимостью штатов и их жителей от Великобритании и не распространялось на негров-рабов), введения определенных элементов демократии (республиканская форма правления, парламент как единственный законодательный орган, ограниченное избирательное право – только для мужчин и с имущественным цензом, т. е. для состоятельных граждан, и т. д.). Эти три вопроса – власть, права человека и ограниченная демократия – составляли суть содержания данной конституционной модели (в том числе ограниченная политическая демократия, о социальной демократии тогда практически речь не шла). Общий вывод об отношениях власти и общества делался на основе отрицательного опыта всеобъемлющего регулирования со стороны абсолютной монархии («полицейское государство») и получил форму требования невмешательства государства в дела гражданского общества, отделения последнего от государства и закрепления в конституции тех ценностей, которые признавались тогда (свобода, равенство, частная собственность, естественные права человека). Во французских конституционных документах называлось и «братство» людей, наваянное эйфорией общей борьбы против абсолютизма (сама концепция ценностей появилась позднее в конце XIX – начале XX в. в австрийской и немецкой литературе, а концепция общечеловеческих ценностей только в 30–50-х гг. XX в.). Конституции закрепляли отличие естественных,

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Российская конституционная модель и развитие законодательства // Конституция и законодательство: по материалам международной научно-практической конференции. (Москва, 29 октября 2003 г.). М., 2004. С. 5–18.

нерушимых, неотчуждаемых властью прав человека, отличных от прав гражданина как члена политического (государственного) сообщества. Социально-экономические права (на труд, отдых, пенсии, образование, здравоохранение и др., права в сфере культуры) конституции этого периода не предусматривали. Никаких коллективистских элементов (признание объединений граждан, их роли в обществе) конституции не содержали. К концу XIX – началу XX в. в некоторых странах Европы, Латинской Америки права человека, отдельные демократические институты получили развитие, но в целом первая конституционная модель – это *инструментальная либерально-капиталистическая асоциальная модель ограниченно демократического характера*. Конституции, относящиеся к этой модели, – *инструментальные* конституции. Основное внимание они уделяют органам государства, их отношениям, деятельности. Тем не менее данная модель заложила основы конституционализма, имела непреходящее, величайшее значение для развития общества, государства, статуса человека и гражданина.

После Первой мировой войны (1914–1918 гг.) в странах капитализма и в возникшем в 1917 г. первом социалистическом тоталитарном государстве – Российской Советской Федеративной Социалистической Республике (РСФСР), затем – в Союзе Советских Социалистических Республик (СССР), а также в Монголии и Туве возникли другие конституционные модели (о них – ниже). В странах капитализма новая модель вызревала медленно. «Первыми ласточками» были конституции Мексики 1917 г. и Германии (Веймарская Конституция 1919 г.), принятые в результате революционных событий, а отчасти также Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г., явившийся результатом распада Австро-Венгерской Империи, конституции Польши и Чехословакии 1921 г. Некоторые новые положения, относящиеся к социальным отношениям, содержались в конституциях Чили 1926 г., Ирландии 1937 г. Некоторые из этих конституций отошли от традиционного объекта конституционного регулирования (власть, а также политические и личные права индивидов) и сделали шаг к формированию концепции социального государства. В мексиканской Конституции 1917 г. (действует с огромным числом поправок к наши дни) говорилось о непрерывном улучшении экономического, социального и культурного уровня жизни народа (ст. 3), утверждалось, что государство направляет национальное развитие, обеспечивая его целостный характер (ст. 25), было сказано о распределении доходов и богатств между индивидами,

группами и социальными классами (ст. 25), о социальной справедливости (ст. 28). Веймарская Конституция 1919 г., которая вошла в историю как первая европейская социальная конституция (о Мексике знали мало), помимо закрепления некоторых социально-экономических прав содержала формулировку о социальной функции частной собственности, предусматривала развитие демократических институтов. Правда, это не помешало приходу к власти в Германии фашистов. Более того, Конституция оставалась формально действовавшей и при них (с поправками, изменяющими ее суть).

Первый Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г. говорил об исключении классовых привилегий (ст. 7), о земельной реформе, о профессиональных палатах рабочих и служащих, призрении бедных (ст. 12), о равноправии этнических групп. В ирландской Конституции 1937 г. была уже специальная глава «Основные принципы социальной политики», состоявшая, правда, из одной статьи (ст. 45). В этой главе и других статьях говорилось, что право собственности должно регулироваться в соответствии с принципом социальной справедливости (ст. 43), о недопущении концентрации собственности в руках немногих индивидов, о том, что государство должно защищать население от несправедливой эксплуатации (ст. 45). Таким образом, после Первой мировой войны в единичных капиталистических государствах появляются элементы новой конституционной модели, которой принадлежало будущее. В конституциях названных и некоторых других стран еще не было комплексного регулирования основ общественного строя. Детально не говорилось о формах собственности, об ориентации экономики, о характере государственной власти, о политических партиях, других общественных объединениях, о местном самоуправлении, хотя в этот период оно стало распространяться во многих странах. Институты демократии эти конституции предусматривали не в полной мере. Избирательное право женщинам предоставлялось далеко не всегда даже в демократических странах (во Франции оно было распространено на женщин только после Второй мировой войны в 1946 г., в Швейцарии – в 1971 г.). В конституциях этой модели были только обозначены некоторые новые подходы, названы отдельные новые принципы. Тем не менее очевидно, что эти подходы существенно отличаются от принципов первой конституционной модели. Это *инструментальная с социальными элементами либерально-капиталистическая модель, в основном демократического характера*. Она представляет собой определенный шаг к социальной конституции.

Наряду с этой моделью в странах тоталитарного социализма – СССР, Монголии и в небольшой Туве, считавшейся в то время самостоятельным государством, – после Первой мировой войны сложилась принципиально иная модель. Она была представлена в этот период Конституциями РСФСР 1918 г., СССР 1924 и 1936 гг., а также конституциями, принятыми в разное время и неоднократно в каждой союзной и автономной республике СССР, конституциями 1940-х гг. Монголии и Тувы¹. Конечно, условия Монголии и Тувы, где население занималось в основном кочевым скотоводством, существенно отличались от ситуации в СССР, но создатели конституций этих стран, находившихся в зависимости от СССР, в основном копировали советский образец. Это была *политически недемократическая конституционная модель тоталитарного социализма*, открыто идеологизированная, основанная на принципах марксизма-ленинизма. Инструментальной данная модель была в незначительной степени. Процедурам органов государства и отношениям между ними придавалось мало значения. Главным было закрепление руководящей роли коммунистической партии.

В соответствии с советскими конституциями население каждой страны было разделено на трудящихся (прежде всего рабочих, крестьян-бедняков и середняков) и «эксплуататоров» (частных собственников и др.). Класс эксплуататоров подлежал ликвидации в результате социалистических преобразований (на практике использовались также насильственные меры, например раскулачивание, ссылка и высылка кулаков), частная собственность запрещалась, подлежала ликвидации. Тезис о власти народа был отвергнут и заменен тезисом о классовом государстве. Провозглашалась власть трудящихся, диктатура пролетариата (Конституция СССР 1977 г. констатировала, что диктатура пролетариата прекратилась, государство диктатуры пролетариата переросло в общенародное социалистическое государство²). Местное самоуправление принципиально отвергалось, создавалась единая соподчиненная система государственных органов – советов. Они избирались, но «эксплуататоры» политических прав были лишены (в СССР до принятия Конституции 1936 г., в Монго-

¹ В советской доктрине того времени Монголия и Тува до 40-х гг. считались только переходными к социализму «народно-демократическими» государствами, их конституции, принятые в 20–30-х гг., соответственно, имели переходный характер.

² В партийной литературе КПСС все-таки говорилось, что государство остается классовым с точки зрения целей рабочего класса (коммунизм) и в своей деятельности на международной арене.

лии – до конца 1950-х гг.). Провозглашалась руководящая и направляющая роль в обществе и государстве одной (единственной в стране) партии – коммунистической. Эта роль была закреплена в конституциях (в СССР с 1936 г., но ранее она фактически существовала и была подкреплена соответствующим законодательством). Вследствие этого КПСС нельзя было отстранить от власти, например, путем выборов (на деле отстранение было осуществлено в ходе антигогиталитарной демократической революции, осуществленной в конце 1980-х – начале 1990-х гг. в основном мирным путем). Конституции этой модели провозглашали единственную обязательную идеологию – марксизм- ленинизм. Пропаганда иных взглядов каралась в соответствии с уголовным законодательством.

В настоящее время к этой модели относятся конституции сохранившихся социалистических стран (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба, Лаос), хотя все они имеют свои особенности. Кроме того, в 1990–2000-х гг. почти во все эти конституции внесены изменения, ослабившие их тоталитарный характер (в основном в сфере экономики): разрешена частная предпринимательская деятельность, многопартийность (в Китае), «эксплуататоры» пользуются политическими правами, а в Китае их теперь даже принимают в ряды Коммунистической партии и избирают на руководящие партийные должности. По числу долларовых миллиардеров Китай в первой пятерке стран мира.

Четвертая конституционная модель возникла после Второй мировой войны в обстановке развития демократического движения в мире в связи с разгромом фашизма. На некоторые параметры этой модели свое влияние оказал конституционный опыт СССР, роль которого в мире выросла благодаря решающему вкладу СССР в победу над фашизмом. В конституциях СССР (особенно в более поздних) содержались некоторые новые положения, которых тогда не было в основных законах стран индивидуалистического Запада. Сказанное относится к роли партий (но только в плане закрепления руководящей роли Коммунистической партии) и других общественных объединений, социально-экономическим правам, к признанию роли трудящихся в развитии общества, роли государства в обеспечении прогресса общества, к принципам распределения общественного продукта. В условиях тоталитарного социализма многие из этих положений были просто лозунгами. Роль человека низводилась до винтика партийно-государственной машины, а провозглашенные Конституцией 1936 г. права нарушались систематически и в массовом порядке (достаточно вспомнить «Архипелаг ГУЛАГ» А.И. Солженицына).

Однако создатели зарубежных конституций после Второй мировой войны верно увидели в социалистическом опыте конституционного строительства рациональное зерно и, отсекая тоталитарную сущность, использовали некоторые подходы и формы для иного по существу конституционного регулирования.

В результате в настоящее время обозначились и получают глобальное распространение основные черты *социально-инструментальной демократической модели современной конституции*. Эти черты нашли свое выражение и в Европейской конституции 2004 г., основную часть которой составляет регулирование экономических и социальных вопросов. С учетом своих национальных особенностей главные параметры этой модели воспринимает все большее число государств, в том числе постсоциалистические и другие посттоталитарные государства, возникшие на разных континентах планеты, включая Африку. После ликвидации тоталитарных режимов в разных странах мира принято более 60 новых конституций (в некоторых странах – дважды), в том числе 27 в постсоциалистических государствах (их бывших составных частях). В связи с этим в литературе ставится вопрос об оценке роли постсоциалистических конституций в развитии мирового конституционного процесса¹. Общая оценка политиков, а иногда и руководителей этих государств такова: постсоциалистические конституции – хорошие (в единичных случаях говорится: по-настоящему хорошие конституции). Однако есть и противоположные мнения. На международной конференции в Польше, посвященной анализу десятилетнего опыта постсоциалистических конституций, болгарский ученый Я. Радеев говорил, что болгарская Конституция 1991 г. «составлена путем эклектического подражания», это «конституционный коктейль»². Общий вывод генерального докладчика польского профессора В. Соколевича был таков: «Вклад нашего региона (речь идет о постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы. – Т.Х.) в интеллектуальное развитие мирового конституционализма постыдно мал»³.

Действительно, каких-то принципиально новых решений в этих конституциях не содержится. Однако некоторые новеллы все же есть.

¹ См.: Сравнительное конституционное право. С. 49.

² Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe. Lublin, 2001. P. 365.

³ Ibidem. P. 18; См. также: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Рецензия на книгу «Ten years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe. Lublin, 2001» // Государство и право. 2003. № 3. С. 117.

Они обусловлены особым переходным состоянием общества. Этот переход своеобразен. И раньше в развитии общества и государства возникали различные переходные явления, которых не может не быть на переломе эпох. Последние такие события относились к переходу от докапиталистического строя (Монголия до Второй мировой войны) или от капиталистического строя среднего или меньшего уровня развития капитализма к обществу и государству тоталитарного социализма после Второй мировой войны¹. Переходные процессы были присущи также некоторым странам Азии, Африки, Латинской Америки (например, Южный Йемен, Конго, Никарагуа), где пытались создать «государство социалистической ориентации». В отличие от СССР государственная власть в этих странах не характеризовалась как диктатура пролетариата. В течение нескольких лет до провозглашения ряда этих стран в Европе и Азии (Венгрия, Польша, Румыния, Вьетнам и др.) социалистическими государствами такую власть обычно называли народно(национально)-демократической властью внутренне противоречивого блока различных сил, причем считалось, что в блоке социальных сил, осуществляющих политическую власть, участвует и патриотически настроенная (национальная и т. п.) буржуазия. Хотя нельзя отрицать, что во многих из этих стран действительно имели место революционные выступления народа, все такие попытки представляли собой насильственный процесс слома естественного, эволюционного развития общества и в 1980-х – начале 1990-х гг. закончились крахом тоталитарных социалистических государств и государств «социалистической ориентации». Тем не менее переходное общество и государство в течение нескольких лет объективно существовали. Это отражали их конституции того периода. По вопросу о собственности, об «эксплуататорах», о характере государственной власти, роли партий, избирательных правах «эксплуататоров» конституции переходного периода были вовсе не так категоричны, как, например, Конституция Советской России 1918 г.

В случае с современными постсоциалистическими конституциями мы имеем впервые в истории переход другого, противоположного характера: от общества и государства тоталитарного социализма (от «социалистической ориентации» в некоторых странах Азии, Африки,

¹ Исключение – создание в Восточной Германии страны с высоким уровнем развития капитализма – Германской Демократической Республики, первого социалистического государства рабочих и крестьян на немецкой земле, как говорилось в официальных документах ГДР. Страной со сравнительно высоким уровнем развития капитализма накануне Второй мировой войны была также Чехословакия.

Латинской Америки) к современному (социальному, демократическому) капитализму. Впрочем, термин «капитализм» без необходимых уточнений, может быть, не совсем подходит к такому строю. Пока что предлагавшиеся иные названия (постиндустриальное, информационное, открытое общество, демократический капитализм и др.) не прижились, но ясно, что теперь в «продвинутых» государствах, где у власти стоят или долгое время стояли социал-демократические партии, это совсем другое капиталистическое общество, чем в XVII в. – первой половине XX в. Это нечто вроде социал-капитализма, который в переосмысленном виде включает некоторые элементы (например, социальную справедливость, права трудящихся, планирование (прогнозирование)) экономического развития, традиционно считавшиеся основами социалистической доктрины и противоположные капитализму. Такой переход к новому обществу сопряжен со многими отрицательными явлениями (снижение жизненного уровня населения, резкая поляризация богатых и бедных, коррупция, рост преступности, бюрократизма и т. д.), но объективно он представляет собой реальность нашего времени. Данный переход неизбежен, если мы в будущем хотим жить в лучшем обществе. Очень важно лишь уметь минимизировать отрицательные стороны этого перехода.

Постсоциалистические конституции отражают плюсы и минусы переходного периода. Они восприняли общечеловеческие ценности, выработанные вековым опытом человечества (многообразие форм собственности, свобода предпринимательской деятельности, демократия, власть народа, разделение ветвей государственной власти, социально-экономические права граждан и др.), но вместе с тем сохранили некоторые элементы старого (сильная регулирующая роль государства, вплоть до авторитарных элементов, недостаточные гарантии прав человека и гражданина, бюрократизм, слабость судебной системы и роли общественного мнения и др.). Соединение нового и старого придало отдельным институтам конституционного права своеобразное содержание и гибридные формы. При сохранении многообразия форм собственности и провозглашении свободы экономической деятельности существует приоритетное регулирование для государственной собственности, парламентаризм развивается в ограниченных формах, парламентский контроль за администрацией слаб, в форме правления нередко преобладают черты сильной президентской власти, централизации, государственно-территориальное устройство не завершено, в местном самоуправлении либо сохраняется излишний централизм (некоторые страны Центральной Евро-

пы), либо оно практически не осуществляется из-за недостатка экономических возможностей, финансовой базы у органов муниципальных образований (Россия до реализации нового Закона о местном самоуправлении 2003 г. и др.).

Все это свидетельствует о том, что постсоциалистические конституции представляют собой особое явление. Действительно, элементы теоретического вклада в конституционное развитие человечества выражены в них не так отчетливо, как в некоторых других. Новизна в данном случае заключается прежде всего в появлении гибридных форм правового регулирования, которые используются в конституциях и на их основе. Это *переходная незавершенная гибридная модель*, соединяющая растущее *новое* и уходящее, преодолеваемое *старое*. Такой переход будет завершен еще, видимо, не скоро. Поэтому и с точки зрения временных критериев постсоциалистические конституции можно рассматривать как новый опыт в конституционном развитии человечества, особую модель.

Больше новых решений по сравнению с постсоциалистическими конституциями содержится в Европейской конституции 2004 г., воплотившей конституционный опыт 25 государств Европы, участвовавших в создании Конституции ЕС, и стандарты цивилизационных достижений. Новое значение получил подход к основам правового статуса человека и гражданина в результате инкорпорирования в Конституцию Хартии Европейского Союза об основных правах. Предусматривается постоянное дополнение перечня новыми правами, возникающими в результате социального прогресса, закрепление при этом не минимального, а возможно достижимого уровня их обеспечения. Конституция ЕС закрепила новую модель объединения, сочетающую международно-правовые и конституционно-правовые черты, ввела новую рубрикацию и разграничение полномочий Европейского Союза и государств-членов, сформулировала некоторые новые принципы их отношений (субсидиарность и пропорциональность), ввела порядок принятия законов и основ законодательства ЕС путем тщательных предварительных согласований с государствами-членами с учетом не только числа стран, голосующих за решение, но и численности их населения, обоснованно разделила понятия регионального самоуправления и местного (муниципального) самоуправления, официально перечислила общечеловеческие ценности (не всегда удачно и не во всех статьях одинаково), подняла на конституционный уровень защиту общественной безопасности. Введены отдельные новые формулировки по вопросу о правах работников

(трудящихся), другие новеллы. Однако эта Конституция содержит множество излишне общих положений, деклараций, которые осложняют ее действие. Она установила, вопреки декларациям о равенстве и справедливости, определенные преимущества для движения капитала по сравнению с движением работников, а система органов ЕС, их отношений излишне усложнена и забюрократизирована, что подвергалось критике членами ЕС и даже его функционерами еще до принятия Конституции¹.

В современных условиях глобализации и интеграции государств в международное сообщество все чаще в новых конституциях появляются положения о международных отношениях, об отношениях с другими народами и государствами, с мировым сообществом государств. В некоторых конституциях есть положения об отношениях с региональными международными объединениями, 25 членом Европейского Союза закрепляют в конституциях свои отношения с ним. Эти отношения уже не являются только международными, они содержат элементы конституционного права. Более того, исследователи отмечают появление принципиально новой тенденции к формированию регионального конституционного права, являющегося одновременно одной из форм наднационального конституционного права, направленного в конечном счете на создание глобального конституционного права².

Таким образом, в настоящее время в передовых странах современного капитализма (а он отличается даже от капитализма первой половины XX в.) в основных чертах складывается модель социально-инструментальной демократической конституции нового общества – социального капитализма. Он берет кое-что от социалистических идей, приспособляя это к другим реалиям. Это «улучшенный капитализм», но недостатки, присущие ему как капитализму, остаются. Естественно, плюсы и минусы есть и у данной конституционной модели, и она не будет идеальной, лишенной недостатков и потенциал к совершенствованию. Без этого невозможно движение вперед. Безусловно, конституция социального капитализма будет развиваться и совершенствоваться. Длительность ее действия предсказать невоз-

¹ По итогам референдума по ратификации Основного Закона ЕС, который прошел во Франции 29 мая, 54,87% французов высказались против Конституции. Результаты социологического опроса свидетельствуют о том, что большинство населения Нидерландов (60%) также выступает против ратификации Конституции Евросоюза.

² См.: Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы. М., 2005.

можно: в разных вариантах и со многими национальными особенностями она будет существовать, пока не возникнет какой-то другой строй. Конституция социального капитализма должна стать симбиозом всех достижений конституционного регулирования различных стран нашей планеты, всех цивилизаций на данном этапе развития человечества.

Вступительная статья к сборнику «Конституции государств Америки»¹

В 2001 г. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ издал трехтомный сборник «Конституции государств Европы».

Теперь вниманию читателей предложена следующая работа Института – «Конституции государств Америки», в которой представлены основные законы 35 государств этой части света.

Изданий, подобных этому, в нашей стране еще не было. С его появлением читатели впервые смогут изучить конституционные тексты, соприкоснуться с историей и особенностями политического устройства всех государств Америки.

Художественным образом такого открытия может служить каравелла Христофора Колумба «Санта-Мария», на которой он открыл Америку. Поэтому на обложке этой книги помещена репродукция картины известного голландского художника А. ван Эртвельта «Санта-Мария на якоре» (1628 г.).

I

В первом томе представлены конституции 10 государств Северной и Центральной Америки. Именно здесь еще в колониальную эпоху берут начало истоки конституционализма, поэтому мы посчитали необходимым в общих чертах изложить историю его возникновения и развития.

Общий обзор истории освоения и колониальной эпохи Северной и Центральной Америки

Завоевание и освоение Северной и Центральной Америки проходило в непримиримой борьбе за сферы влияния пяти европейских держав – Испании, Великобритании, Франции, Голландии и России.

¹ Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М., 2006. С. 5–30.

В 1519–1521 гг. конкистадоры Кортеса захватили территорию нынешней Мексики, сокрушив империю ацтеков. В дальнейшем испанцы стремительно распространили свою власть на сопредельные территории. Так появилось вице-королевство Новая Испания, которое объединило в своем составе все земли Центральной Америки и значительную часть юга Северной Америки.

Через столетие в борьбу за колониальные владения вступили Великобритания, Франция и Голландия. Еще в конце XVI в. эти страны предприняли попытки основать поселения в Северной Америке, но они оказались безуспешными. Перелом наступил в XVII столетии. В 1607 г. было основано первое английское поселение Джеймстаун. В 1620 г. английские пилигримы, искавшие землю обетованную, основали Плимут, а в 1629 г. – колонию бухты Массачусетс.

В 1608 г. был построен Квебек – первый форт в Новой Франции. В дальнейшем Франция осваивала территории в основном вдоль русла реки Святого Лаврентия.

В 1621 г. была образована голландская Вест-Индская компания, основавшая два поселения: в 1624 г. – Форт-Орандж, а в 1626 г. – Новый Амстердам (современный Нью-Йорк).

В середине XVIII в. свои права на Северную Америку заявляет Россия. 8 июля 1799 г. российский император утверждает Привилегии Российско-американской компании, которая начинает планомерное освоение Аляски и Калифорнии.

Такое развитие событий не устраивало Великобританию, которая претендовала на абсолютную власть в Северной Америке. Первой уступила Голландия. В ходе скоротечной войны 1664 г. англичане захватили ее североамериканские поселения.

В последующем Великобритания неоднократно начинала военные действия против Испании и Франции, что позволило существенно расширить ее территориальные владения на юге и севере континента.

Окончательно свое господство в Северной Америке она утвердила в середине XVIII в. В 1755 г. между Францией и Великобританией началась новая война, в ходе которой Франция лишилась всех своих северных территорий (Парижский договор 1763 г.). Значительные потери понесла также Испания, вынужденная уступить британцам Флориду.

Успех Великобритании был предопределен многими факторами.

В течение полутора столетий все ее силы были направлены на освоение Новой земли. В отличие от своих соперниц, она редко ввязывалась в военные конфликты на территории Европы. Это позво-

лило ей постоянно пополнять ряды переселенцев за счет «избыточного» населения, тогда как во Франции, в Испании, Голландии оно в основном становилось жертвой войн.

Следующий фактор – либеральное иммиграционное законодательство. Великобритания не препятствовала переселению в свои владения подданных других государств Европы (Пруссии, Швеции, Польши и т. д.). Правительства Испании и Франции этого не допускали.

На территории английских колоний феодальные институты (сеньоральная система, майорат и т. д.) не приобрели такого развития, как во французских и испанских владениях.

Наконец, отметим такое важное обстоятельство, как предоставление всем переселенцам «исконных английских вольностей», что служило мощным стимулом для освоения британской Северной Америки¹.

В 1634 г., через 14 лет после основания Плимута, население Новой Англии (современные штаты Мэн, Нью-Хэмпшир, Вермонт, Массачусетс, Род-Айленд и Коннектикут) составляло около 10 тыс. человек. Для сравнения укажем, что во французском Квебеке в 1665 г. проживало только 550 поселенцев.

К 1713 г. население британской Северной Америки достигло 360 тыс. человек. В Канаде в то время проживало только около 18 тыс. французских подданных. В 1754 г. в английских колониях проживало уже около 1,5 млн человек, и их население неуклонно росло².

Успех британской колонизации имеет еще одно объяснение. Английские колонии, в отличие от испанских и французских колониальных владений, были основаны на началах самоуправления и признания прав и свобод переселенцев. Эти начала были закреплены в колониальных хартиях и соглашениях, которые стали прообразом будущих основных законов³.

Английские колониальные хартии

Еще в первой Хартии Вирджинии, дарованной английским монархом 10 апреля 1606 г., были закреплены следующие нормы:

«Все лица и каждое из лиц, которые являются Нашими подданными и которые поселятся и будут жить в одной из указанных Колоний

¹ Подробнее см.: Слезкин Л.Ю. У истоков американской истории. Виргиния. Новый Плимут. М., 1978; Его же. У истоков американской истории. Массачусетс. Мэриленд. М., 1980; Фостер У.З. Очерк политической истории Америки. М., 1953.

² См.: Morison S.E. The Oxford History of the American People. Vol. 1. N. Y., 1972. P. 196.

³ См.: Бурстин Д. Американцы: колониальный опыт. М., 1993.

и Плантаций, а также все дети и каждый из детей, рожденные в пределах и на территории указанных Колоний и Плантаций, будут иметь и пользоваться всеми Свободами, Привилегиями и Правом на неприкосновенность в том же объеме и в том же порядке, в котором они имели бы их, если бы жили и были рождены в пределах Нашего Королевства Англии либо в одном из наших владений»¹.

Аналогичные нормы содержались также в других хартиях, дарованных колониям. Нередко английская Корона шла на дополнительные уступки в стремлении обеспечить как можно больший приток переселенцев, столь необходимый для освоения новых земель. Так, согласно Хартии Новой Англии 1620 г. право поселения на ее территории было предоставлено не только подданным Англии, но и «тем чужеземцам, которые желают стать любящими подданными и хранить верность английскому Королю».

В Новой Англии основы самоуправления определялись не только хартиями, но и теми соглашениями, которые переселенцы заключали между собой. В основном это были пуритане, которые бежали из Англии и мечтали в колониях обрести землю обетованную. Это объясняет, почему таким соглашениям была присуща искренность религиозных чувств. Этот фон и стал той питательной средой, в которой были сформированы основы будущего конституционализма.

Какими они были, можно увидеть на примере первого акта такого рода – Соглашения основателей Нового Плимута 1620 г., которое было заключено первыми пилигримами на борту корабля «Мейфлауэр»:

«Настоящим торжественно и совместно перед лицом Господа Бога и друг друга заключаем соглашение о создании и объединении Гражданского Политического Сообщества для лучшего Нашего Управления и Защиты и для Исполнения вышепоставленных целей; и в силу этого мы принимаем, учреждаем и издаем такие справедливые и в равной мере обязывающие Законы, Указы, Акты, Конституции и Решения, которые потребуются при необходимости и которые будут сочтены наиболее соответствующими и подходящими для Общего блага Колонии, которой мы клянемся в Верности и Послушании»².

¹ The First Charter of Virginia; April 10, 1606 // The Federal and State Constitutions Colonial Charters, and Other Organic Laws of the States, Territories, and Colonies Now or Heretofore Forming the United States of America Compiled and Edited Under the Act of Congress of June 30, 1906 by Francis Newton Thorpe. Washington, DC: Government Printing Office, 1909

² Mayflower Compact 1620. Agreement Between the Settlers at New Plymouth: 1620 // <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/avalon.htm>

В 1619 г. в Северной Америке было создано первое представительное учреждение – Ассамблея Вирджинии. В дальнейшем местные парламенты были образованы во всех остальных колониях вне зависимости от того, кем они были созданы – торговыми компаниями (Вирджиния), частными лицами (Пенсильвания, Мэриленд) или английской Коронаой. Они имели право принимать законы, устанавливать налоги и сборы при условии, если они соответствовали английскому праву. Решения представительных органов передавались на утверждение губернаторам, наделенным правом абсолютного вето. Кроме того, они могли быть отменены английским монархом.

В 1641 г. в Массачусетсе был принят Свод свобод – первый кодифицированный акт местного законодательства. В нем были не только подтверждены старые английские вольности, такие как неприкосновенность личности, равенство перед судом, состязательность судебного процесса, право на суд присяжных, но и введены нормы, которых еще не было в европейском праве того времени (запрет на применение жестоких и античеловеческих наказаний, недопущение монополий и т. д.).

Эти нормы в преамбуле Свода были обоснованы следующим образом: «Свободное пользование теми правами, привилегиями и неприкосновенностью, к которым зывают человеколюбие, цивилизованность и христианская вера, должно быть предоставлено каждому человеку в подобающем ему месте и в должной для него мере без ограничений и постороннего вмешательства; этот принцип всегда был и навсегда пребудет фундаментом спокойствия и незыблемости Церкви и общества. Лишение же этих прав или отказ от них влекут за собой смуту, если не гибель того и другого»¹.

В целом для колоний Новой Англии, а также для Пенсильвании, Нью-Джерси и Делавэра был характерен более высокий уровень общественного самоуправления. Законодательные собрания сохраняли контроль за сбором налогов и расходованием денег из казначейства. Губернаторы не имели права вмешиваться в дела местных органов и в отправлении правосудия.

Иным образом ситуация складывалась в южных колониях (Вирджинии, Мэриленде, Джорджии, Северной и Южной Каролине) с их более отсталой экономикой, основанной на крупных плантационных хозяйствах. Местные ассамблеи там были поставлены под полный контроль губернаторов. Их роль, по сути, была сведена к одному – рассмотрению законодательных предложений исполнительной власти.

¹ Слезкин Л.Ю. У истоков американской истории. Массачусетс. Мэриленд. С. 255.

Свободное развитие колоний продолжалось недолго. Во второй половине XVII в. хартии, дарованные английской Коронаой, по большей части были отменены, а сами колонии подчинены непосредственно королевской власти (за исключением Пенсильвании, Мэриленда, Род-Айленда и Коннектикута).

Великобритания предприняла ряд мер по ограничению торгового оборота и экономического роста колоний. Были введены высокие налоги и таможенные пошлины, установлены запреты, призванные обеспечить монопольное положение промышленных и торговых предприятий Англии.

С середины XVIII в. противоречия между колониями и метрополией еще более усугубились, что в конечном счете привело к революции.

Независимость США и первые конституции штатов

4 июля 1776 г. на Континентальном конвенте, объединившем представителей 13 британских колоний, была принята Декларация независимости. Этот документ открыл новую эпоху в истории, закрепив не только независимость бывших колоний от британской Короны, но и следующие принципы их государственной организации:

«Мы исходим из следующих самоочевидных истин,

Что все люди созданы равными и все наделены их Создателем определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся Жизнь, Свобода и стремление к Счастью,

Что для обеспечения этих прав Люди учреждают Правительства, источником справедливой власти которых становится согласие управляемых,

Что если какая-либо Форма Правительства становится губительной для этих целей, то Народ имеет Право изменить или уничтожить ее и учредить новое Правительство, основанное на таких принципах и формах организации власти, которые, как он полагает, более всего способствуют его Безопасности и Счастью»¹.

Декларация независимости 1776 г. утвердила новые начала организации государственной власти, такие как народовластие, республиканская форма правления, естественные и неотчуждаемые права человека. Эти начала в представлении американских колонистов могли быть закреплены только в особом документе – общественном договоре. Таким общественным договором в каждом из штатов стала конституция.

¹ Конституции и законодательные акты буржуазных государств. XVII–XIX вв. М., 1957. С. 167–169. См. также: США: Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 25–28.

Еще упоминавшееся нами Соглашение основателей Нового Плимута 1620 г. (Договор пилигримов «Мейфлауэра») предусматривало принятие конституций – актов, название которых произошло от латинского слова *constitutio*, обозначающего «установление», «устройство», «учреждение».

Со временем английские колонисты термином «конституция» стали обозначать те документы, в которых закреплялись самые существенные стороны их общественной жизни. Так, 4 июня 1639 г. был принят документ, названный «Основное Соглашение, или Первоначальная Конституция Колонии Нью-Хейвен». В 1669 г. был принят документ «Основные конституции Каролины», а в 1683 г. – «Основные конституции провинции Восточный Нью-Джерси»¹.

Эта форма и была использована восставшими колониями (штатами) для закрепления основ нового государственного и общественного устройства.

Первая конституция была принята в январе 1776 г. в Нью-Хэмпшире. Этому примеру последовали другие штаты. В течение четырех лет, с 1776 по 1780 г., конституции были приняты во всех бывших колониях, кроме Коннектикута и Род-Айленда, в которых статус конституций был признан за прежними королевскими хартиями².

Особое место среди них занимает Конституция Вирджинии. Она состояла из двух частей: Декларации прав и Формы правления. Первая была принята 12 июня, вторая – 29 июня 1776 г.

Этот документ оказал заметное воздействие не только на основные законы отдельных штатов, Конституцию США 1787 г., но и на многие конституционные акты старой Европы, начиная с французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. В доказательство тому приведем лишь некоторые нормы Декларации прав Вирджинии:

«Вся власть принадлежит Народу и, соответственно, исходит только от Народа; все должностные лица являются его доверенными лицами и слугами и должны быть во все времена подотчетны ему...

Правительство учреждается либо должно быть учреждено для общего блага, защиты и безопасности народа, государства и общества; из всех видов и форм Правительства лучшим является то, которое может обеспечить наивысшую степень счастья и безопасности

¹ Fundamental Agreement, or Original Constitution of the Colony of New Haven, June 4, 1639, The Fundamental Constitutions of Carolina: March 1, 1669; The Fundamental Constitutions for the Province of East New Jersey in America, Anno Domini 1683 // <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/avalon.htm>

² Подробнее см.: Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М., 1998.

и которое наиболее действенно защищено от опасности плохого управления; в тех случаях, когда Правительство не соответствует либо противоречит этим целям, большинство сообщества имеет неоспоримое, неотчуждаемое и необходимое право реформировать, изменить либо упразднить его тем образом, который будет сочтен наиболее подходящим для общественного блага...

Законодательная и Исполнительная власть Штата должны быть отделены друг от друга и обособлены от власти Судебной; должностные лица первых двух властей могут быть удержаны от деспотизма, если они будут чувствовать и разделять бремя, возложенное на народ; для этого необходимо, чтобы они через определенные сроки вновь становились частными лицами и возвращались в число тех, кто их избрал, и чтобы образовавшиеся при этом вакансии заполнялись посредством частых, честных и регулярно проводимых выборов...»¹

Конституция США 1787 г.

В конституционном правотворчестве отдельных штатов утвердились и были облечены в необходимую правовую форму такие принципы, как народовластие, республиканизм, разделение властей, правление права, неотчуждаемость прав и свобод личности.

Эти же принципы были положены в основу первой общенациональной конституции – Статей Конфедерации 1781 г. Но первый опыт построения единого государства оказался неудачным. Для придания устойчивости конституционному строю требовалось создание действенного, хорошо сбалансированного механизма государственной власти.

Таким требованиям Статьи Конфедерации не отвечали. Власти Конфедерации были лишены возможности влиять на политику отдельных штатов. По сути, они оставались суверенными государствами. Несовершенным было устройство центральных органов власти. Фактически была создана только одна – законодательная – ветвь власти. Не было судебных органов. Органы исполнительной власти Конфедерации были разрознены и лишены необходимых полномочий и средств². При таком государственном устройстве Конфедерация была обречена.

Ошибки, допущенные при строительстве Конфедерации, были учтены при разработке Конституции США 1787 г.

В основу нового конституционного устройства был положен принцип разделения властей как по вертикали (между федерацией и ее

¹ Blaustein A.P., Sigler J.A. Constitutions that Made History. N. Y., 1988. P. 9–19.

² См.: Конституции и законодательные акты буржуазных государств. XVII–XIX вв. С. 171–178.

субъектами), так и по горизонтали (между тремя ветвями федеральной власти – законодательной, исполнительной и судебной). Этот общий принцип дополнялся системой сдержек и противовесов, которая давала возможность различным уровням и ветвям власти уравновешивать и контролировать действия друг друга.

Такая сбалансированная система власти позволила в полной мере реализовать те цели, которые были поставлены Конституцией 1787 г.: «...образовать более совершенный Союз, установить Правосудие, гарантировать внутреннее Спокойствие, обеспечить совместную оборону, содействовать всеобщему Благоденствию и закрепить Блага Свободы» (Преамбула к Конституции)¹.

Конституция США была принята в эпоху, когда в Европе только складывались капиталистические отношения, а их развитие было сковано узами феодального строя. Практически все государства того времени имели монархическую форму правления. Власть монархов почти повсеместно была абсолютной. И лишь в немногих государствах существовали представительные органы (парламенты). Но в целом их роль была незначительной.

В таких условиях сам факт появления конституции, основанной на началах республиканизма, разделения властей, парламентаризма, правления права, имел огромное историческое значение. Текст Конституции США был переведен на многие европейские языки. В Польше, во Франции, в Испании, Германии, Норвегии, ряде других государств он был опубликован.

Идеи конституционализма, рожденные в борьбе за независимость британских колоний, обретали все большую силу. В них видели не только средство уничтожения отживших форм общественного и государственного устройства, но и тот метод и ту форму, которые должны быть использованы для преобразования государства и общества.

При этом была не только воспринята идея принятия конституции как основного закона, обладающего высшей юридической силой. Были заимствованы многие принципы и нормы Конституции США. Так, в Конституции Польши 1791 г. были использованы ее положения о народном суверенитете, организации законодательной власти и импичменте. В Конституции Франции 1791 г. прослеживается ее влияние в разделах о правах и свободах личности, законодательном процессе. Конституция Испании 1812 г. закрепила те же принципы, что и Конституция США (разделения властей, защиты прав личности и т. д.).

¹ США: Конституция и законодательные акты. С. 29.

Но еще более заметным было ее воздействие на конституции новых государств Латинской Америки. Под ее прямым влиянием в 1811 г. были приняты первые конституции Аргентины, Венесуэлы, Чили и Колумбии. Столь же существенным был ее вклад в дальнейшее конституционное развитие Центральной и Южной Америки. Некоторые из основных законов были составлены по той же модели, что и Конституция США (конституции Аргентины 1853 г., Бразилии 1891 г., некоторых других государств).

Закрепленные Конституцией США принципы федерализма, народовластия, разделения властей, правления права, защиты прав и свобод были использованы в конституционном правотворчестве многих других государств (конституции Мексики 1824 г., Либерии 1847 г., Швейцарии 1848 г., Филиппин 1898 г. и т. д.). Они и сейчас составляют основу современного конституционализма.

Распад колониальной империи Испании и конституционное развитие Мексики

В колониальную эпоху Мексика и Центральная Америка входили в состав старейшей и самой крупной испанской колонии – вице-королевства Новая Испания. Впервые она предприняла попытку к независимости в 1810 г., когда в Мехико – столице вице-королевства – была образована революционная хунта. Но восставшие потерпели поражение. В течение последующих 10 лет было несколько мятежей, которые полностью истощили силы испанцев. В 1821 г. власть в вице-королевстве захватил генерал Августин де Итурбиде, который в мае 1822 г. объявил себя императором и короновался под именем Августина I.

Такое развитие событий раскололо бывшее вице-королевство. Большая часть южных провинций объявила о своей независимости не только от Испании, но и от нового правительства Мексики. Усиливалось сопротивление и внутри страны. Началось восстание, в результате которого в марте 1823 г. А. де Итурбиде был вынужден отречься от престола. Мексика стала республикой. В ноябре того же года был созван Конституционный конгресс, который принял первую Конституцию Мексики.

Авторы Конституции 1824 г. взяли за образец две конституции – США и Испании. Мексика была преобразована в федерацию, в состав которой входили «свободные и суверенные» штаты. Как и в США, федеральная власть была разделена на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Законодательная власть была вверена двухпалатному Парламенту, который состоял из двух палат, форми-

ровавшихся в том же порядке, что и Конгресс США. Нижняя палата избиралась в ходе прямых выборов. Верхняя палата (Сенат) формировалась представительными органами штатов. В его состав входило по два сенатора от каждого штата. Исполнительная власть принадлежала Президенту и Вице-президенту, которые осуществляли примерно тот же объем полномочий, что и Король по Конституции Испании 1812 г. Судебная власть осуществлялась Верховным судом и нижестоящими окружными судами. Такая организация судебной системы в дальнейшем претерпела незначительные изменения и сохранилась до наших дней¹.

При всех ее достоинствах Конституция 1824 г. не сумела найти те решения, которые были необходимы в сложных условиях того времени. Не были устранены противоречия между сторонниками централизации и децентрализации, монархической и республиканской форм правления, между беднейшими слоями населения и крупными землевладельцами, что служило мощным источником внутриполитических конфликтов. Ими искусно воспользовались многие государства, прежде всего Соединенные Штаты. Во многом благодаря их усилиям Техас в 1835 г. вышел из состава Мексики, а 10 лет спустя в качестве двадцать восьмого штата вошел в состав США. В 1839 г. Мексика подверглась агрессии со стороны Франции. В 1845 г. началась война с США, в ходе которой она лишилась более половины своих территорий.

Неудачи в войнах, угрозы внешней агрессии ослабили не только существующее правительство, но и влияние армии на политическую жизнь страны, что во многом облегчило проведение либеральных конституционных реформ.

В 1857 г. была принята новая Конституция, ставшая одним из самых демократических правовых актов того времени². Подтверждением может служить ее норма, которая в дальнейшем была заимствована авторами основных законов многих государств: «Основные права человека определяют содержание и являются целью общественных учреждений».

Конституция 1857 г. не только провозгласила свободу вероисповедания, она разрушила экономическую мощь Римской католической церкви. Ее огромные земельные владения были конфискованы и переданы в общественный фонд.

¹ См.: Constitución de 1824 // Constituciones hispanoamericanas // <http://www.cervantesvirtual.com/portal/Constituciones/constituciones.shtml>

² Constitución de 1857 // Constituciones hispanoamericanas // <http://www.cervantesvirtual.com/portal/Constituciones/constituciones.shtml>

Предполагалось, что земли общественного фонда будут распределяться, по примеру Соединенных Штатов, мелкими наделами между малоимущими гражданами (система гомстедов). В этом видели средство создания среднего класса. Однако на практике эта программа оказалась неэффективной. Распределенные земельные наделы были скуплены по бросовым ценам и послужили основой для создания новых огромных владений (латифундий) земельной аристократии Мексики.

Принятие Конституции 1857 г. вызвало новые мятежи и военные столкновения между консерваторами и либералами. Едва правительству Бенито Хуареса удалось с ними справиться, как страна вновь подверглась агрессии, на этот раз со стороны трех европейских государств – Великобритании, Франции и Испании. Правительство было низложено. В Мексике вновь была установлена монархия, которую в 1864 г. возглавил Максимилиан. Впрочем, просуществовала она недолго. В 1867 г. войска Б. Хуареса захватили Мехико. Максимилиан был низложен и казнен.

Но и век свободы был недолгим. Вскоре к власти пришел Порфирио Диас, один из самых известных диктаторов Мексики, правивший страной без малого 40 лет. Демократические реформы были свернуты. Страна была разделена между крупными земельными собственниками. В 1910 г. более половины ее территорий принадлежало всего лишь трем тысячам семейств. Противоречия обострялись и в конечном счете привели к революционному взрыву. В том же 1910 г. П. Диас был низложен. Революционная борьба с переменным успехом шла до 1917 г., когда Национальный конгресс принял новую Конституцию страны.

Конституция 1917 г. относится к числу наиболее ярких документов конституционной истории¹. Именно в ней, а не в Конституции РСФСР 1918 г. впервые столь подробно были закреплены социально-экономические права и свободы граждан, а также социальные обязательства государства. В основном они были инкорпорированы в ст. 123 Конституции Мексики, которая, по сути, стала манифестом новой конституционной доктрины социального государства.

В дальнейшем Конституция Мексики подвергалась многочисленным изменениям и дополнениям, которые, как увидит читатель, не затронули демократическую и социальную направленность ее текста.

¹ Constitución de 1917 // Constituciones hispanoamericanas // <http://www.cervantesvirtual.com/portal/Constituciones/constituciones.shtml>

Конституционное развитие Центральной Америки

Как было сказано выше, центральноамериканские провинции ранее входили вместе с Мексикой в состав вице-королевства Новая Испания. Но сохранить его единство не удалось. Южные провинции не примирились с правлением А. де Итурбиде.

1 июля 1823 г. была образована федерация – Соединенные Провинции Центральной Америки, в состав которой вошли Гватемала, Сальвадор, Гондурас, Никарагуа и Коста-Рика. По Конституции 1824 г. это государство было преобразовано в Федеративную Республику Центральной Америки.

Конституция 1824 г. была построена по образцу двух основных законов – США (1787 г.) и Испании (1812)¹. В ней были провозглашены основные права и свободы граждан и закреплены следующие основы государственной власти: «...правление в Республике является народным, представительным и федеративным» (ст. 8). Конституция закрепила принцип единства нации. Но сохранить единство государства ей не удалось. В 1838 г. из состава федерации вышел Гондурас. Началась гражданская война, которая в течение двух лет окончательно ее разрушила. Де-юре она прекратила свое существование в феврале 1841 г., когда из ее состава вышел Сальвадор, последний субъект федерации.

В дальнейшем центральноамериканские государства развивались самостоятельно и их конституционная история была весьма бурной.

Так, с момента обретения независимости в Гондурасе было около 300 мятежей, восстаний, гражданских войн, которые нередко сопровождались сменами конституций и правительств. И только с принятием Конституции 1982 г. страна обрела относительный мир.

Не менее беспокойной была история Никарагуа. С 1912 по 1933 г. она была оккупирована Соединенными Штатами. С 1936 г. начался долгий – более 40 лет (до 1979 г.) – период диктатуры семейства Самосы. После него наступил этап правления «сандинистов», коммунистически настроенных сил страны, который продолжался до 1990 г., когда они потерпели поражение на выборах, проведенных по Конституции 1987 г.

36 лет продолжалась гражданская война в Гватемале (1958–1984 гг.), конец которой был положен только после принятия Конституции 1985 г.

Во многом похожей была история Сальвадора. Он часто становился ареной мятежей, военных переворотов и гражданских войн, последняя из которых закончилась только в 1992 г.

¹ См.: Constitución de las Provincias Unidas del Centro de America de 1824 // <http://www.cervantesvirtual.com/portal/Constituciones/constituciones.shtml>

В войне была рождена Панама. В 1903 г. при поддержке США она вышла из состава Колумбии. Впоследствии ее развитие нередко сопровождалось военными переворотами и диктатурами.

И только развитие двух государств этого региона – Коста-Рики и Белиза – было относительно спокойным.

В Коста-Рике это стало следствием устойчивого экономического роста, обоснованной социальной политики, хорошо отлаженного механизма государственной власти, предпосылки которых были заложены Конституцией 1949 г.¹ Немалое значение имело также то обстоятельство, что в Коста-Рике была упразднена армия – источник постоянных угроз для гражданских правительств большей части государств Центральной и Южной Америки.

Вторым оазисом спокойствия был Белиз, который до 1981 г. оставался британской колонией, что уберегло его от политических бурь и военных диктатур.

Экономика большей части государств этого региона остается отсталой. В основном она ориентирована на сельское хозяйство. Впрочем, в последние годы в ней происходят структурные изменения, которые не позволяют относить эти государства, как это было прежде, к числу «банановых республик».

Общность исторических, национальных и культурных традиций, сходство экономических и политических процессов неоднократно подталкивали центральноамериканские государства к восстановлению прежнего единства.

Так, еще в 1842 г. последний президент Федеративной Республики Центральной Америки Ф. Моразан объявил о возобновлении своих полномочий. Но он был арестован и казнен.

Вскоре была образована Конфедерация Центральной Америки в составе Сальвадора, Гватемалы, Гондураса и Никарагуа. Но она существовала только до 1844 г.

Следующая попытка была предпринята с октября по ноябрь 1852 г., когда Сальвадор, Гондурас и Никарагуа создали Федерацию Центральной Америки. Но и на этот раз попытка объединения оказалась неудачной.

Столь же безуспешными были другие опыты построения единого государства – Большой Центральноамериканской Республики, объединившей в 1896–1988 гг. Гондурас, Никарагуа и Сальвадор, и новой Федерации Центральной Америки, в которую в 1921 и 1922 гг. вошли Сальвадор, Гватемала и Гондурас.

¹ См.: Constitución de 1949 // <http://www.cervantesvirtual.com/portal/Constituciones/constituciones.shtml>

Попытки реставрации прежнего единства продолжаются и сейчас. В 1907 г. был создан Верховный суд Центральной Америки. 13 декабря 1960 г. Гватемала, Сальвадор, Гондурас и Никарагуа образовали Центральноамериканский общий рынок.

С 1991 г. действует Центральноамериканский парламент, наделенный в основном консультативными функциями. В настоящее время в его состав входят представители шести государств: Сальвадора, Гватемалы, Гондураса, Никарагуа, Панамы и Доминиканской Республики (с 26 февраля 2004 г.). Из центральноамериканских государств в нем не представлена только Коста-Рика.

В настоящее время дальнейший процесс политической интеграции остановился, что ставит под сомнение возможность реализации проектов воссоздания политического единства Центральной Америки.

Конституционное развитие Канады

Канада долгое время оставалась колонией Великобритании. И до сих пор основы ее конституционного устройства определяются в основном теми актами, которые были приняты еще в колониальное время.

Первым из них стала Королевская прокламация от 7 октября 1763 г., которая учредила на основе Парижского договора новую британскую колонию Квебек.

Более подробно основы ее организации были установлены 7 октября 1774 г. Актом (Законом) о Квебеке. Впрочем, отметим, что этот документ примечателен другим. Впервые в истории в нем так полно была закреплена свобода вероисповедания:

«И для большей безопасности и для успокоения умов жителей этой провинции настоящим устанавливается, что подданные его Высочества, верующие в Римскую католическую церковь и проживающие в провинции Квебек, могут иметь, разделять, хранить и свободно исповедовать религию Римской католической церкви при условии признания суверенных прав Короля»¹.

Следующий закон – Конституционный акт 1791 г. – объединил под именем Канады британские владения, оставшиеся на севере Америки². При этом впервые был закреплён общий принцип равных прав двух наций. Он нашел свое отражение в делении новой колонии на две части – франкоязычную (Нижняя Канада) и англоязычную (Верхняя Канада). Каждая из них имела свои собственные органы власти (включая представительные), свою систему законодательства, направ-

¹ The Quebec Act of 1774 // <http://www.plpsd.mb.ca/amhs/history/quebec.html>

² См.: The Constitutional Act of 1791 // http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/PreConfederation/ca_1791.html

ленную на решение задач «по поддержанию мира, благосостояния и доброго правления в провинциях». Таким был первый камень, заложенный в фундамент федеративного устройства Канады.

Акт о Союзе 1840 г. учредил центральные власти колонии, которым были предоставлены широкие полномочия. Как было сказано в самом Акте, он закрепил «самые либеральные уступки, о которых нельзя было даже помыслить при старой системе ограничительной колониальной администрации»¹.

Окончательно федеративная система сложилась с принятием Акта о Британской Северной Америке 1867 г.² Он четко разграничил сферы ведения и полномочия двух уровней власти «в целях защиты разнообразных интересов отдельных провинций и обеспечения эффективности, гармонии и постоянства в деятельности Союза».

Акт о Британской Северной Америке объединил четыре провинции: Онтарио, Квебек, Новую Шотландию и Нью-Брансвик. В дальнейшем в состав Канады вошли еще шесть провинций: Манитоба (1870 г.), Британская Колумбия (1871 г.), Остров Принца Эдуарда (1873), Альберта и Саскачеван (1905 г.) и Ньюфаундленд (1949 г.).

В 1931 г. по Вестминстерскому статуту Канада обрела статус доминиона в рамках Британского содружества наций. Это был важный шаг на пути к независимости. Связи с метрополией ослабли. Британский Парламент имел право распространять действие своих законов на территорию Канады только с ее согласия. Вместе с тем было установлено, что Канада наряду с другими доминионами обретает монархическую форму правления: «Корона является символом свободного объединения членов Британского содружества наций... они объединены общими узами верности Короне».

Канада приняла Конституцию в подлинном значении этого слова только в 1982 г. в процессе так называемой репатриации (repatriation)³.

II

Второй том посвящен конституциям государств Карибской Америки.

Испанская колонизация

Задолго до Колумба на многочисленных островах Карибского моря обитали индейские племена араваков, карибов, некоторых дру-

¹ The Union Act of 1840 // http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/PreConfederation/ua_1840.html

² См.: The British North America Act of 1867 // <http://canada.justice.gc.ca/en/ps/const/loireg/pl1-1.html>

³ Подробнее см. вводную статью к Конституции Канады.

гих исконных этнических групп. С приходом испанцев практически все они были уничтожены.

Первое постоянное поселение – Санто-Доминго – испанцы создали в 1502 г. в восточной части острова Эспаньола (Гаити). В дальнейшем были основаны многие другие форпосты испанской колонизации: на Ямайке (1509 г.), Тринидаде (1510 г.), других островах Карибского моря.

Структура испанской колониальной администрации была достаточно простой. Испанские монархи назначали губернаторов (генерал-капитанов). Им принадлежала вся полнота власти на островах. Чтобы избежать злоупотреблений с их стороны, в 1511 г. была сформирована особая судебная коллегия (*audiencia* – коллегия судебных слушаний), наделенная правом контролировать действия всех чиновников колониальной администрации, в том числе самих губернаторов. Кроме того, в городах (поселениях) формировались муниципальные советы и суды¹.

Испанские монархи жестко контролировали экономическую, политическую, духовную жизнь новых колоний, пресекая любые попытки оспорить верховенство центральной власти. Для этих целей были созданы два органа: Торговая палата (1503 г.) и Совет по делам Индии (1524 г.).

Безраздельное господство испанцев в Карибском море закончилось в 1624 г., когда английские и французские колонисты создали совместное поселение на острове Сент-Китс. В 1625 г. голландцы основали свою первую торговую факторию Сент-Круа и вскоре захватили острова Кюрасао, Сент-Мартин, Саба и др.

Это было начало территориального передела Карибских островов. Испания, обескровленная в ходе Тридцатилетней войны, не смогла устоять перед натиском других европейских стран.

В 1625 г. англичане захватывают Барбадос, в 1628 г. – Невис, в 1632 г. – Антигуа и Монтсеррат.

Французы при содействии Компании Американских островов (создана Хартией, дарованной в 1635 г. кардиналом Ришелье) взяли под свой контроль Мартинику, Гренаду, Сент-Люсию, значительную часть острова Эспаньола.

Вначале англичане, французы, голландцы предъявляли свои права в основном на те острова, которые не были заселены испанцами. Перелом наступил в 1655 г., когда англичане захватили Ямайку. В дальнейшем территориальные владения Испании стремительно

¹ См.: Фостер У.З. Указ. соч. С. 72.

сокращались, главным образом в результате неудачных войн с Великобританией, которая постепенно распространила свой суверенитет на большую часть других Карибских островов.

Британское правление и история конституционного развития в бывших британских колониях

Можно выделить несколько форм британского колониального правления. В самых старых британских колониях – Барбадосе, Багамах, Ямайке и некоторых других – были созданы по примеру английского Парламента двухпалатные представительные органы. В их состав могли быть избраны только белые мужчины, отвечавшие высоким имущественным цензам. В основном колониальные ассамблеи выполняли функции совещательного органа при губернаторах. И только в двух сферах – налогообложения и распоряжения местной казной – они наделялись более широкими полномочиями. Без их согласия не могли быть введены местные налоги либо расходоваться средства из колониальной казны. Следует отметить также широкое развитие в этих колониях форм местного самоуправления.

Иные формы правления действовали в тех колониях – Гренаде, Сент-Винсенте, Доминике, Тобаго, Сент-Люсии и некоторых других, – которые вошли в состав британских владений в период с 1763 по 1814 г. в результате войн с Испанией и Францией. Губернаторы этих островов наделялись практически неограниченной властью. В отдельных случаях создавались представительные органы. Но какими-либо существенными полномочиями они не обладали.

Отчасти такая форма правления была предопределена необходимостью полной концентрации всех ресурсов. Только так можно было сохранить контроль над только что приобретенными колониями, ведь многие из них неоднократно переходили из рук в руки. Достаточно сказать, что Сент-Люсия меняла колониальных правителей 14 раз.

Кроме того, британское Правительство пыталось исключить даже малейшую возможность такого же развития событий, как в 1776–1783 гг., когда Великобритания утратила в ходе Войны за независимость значительную часть своих североамериканских колоний.

Фактически на этих островах было введено прямое правление британского Правительства. Они стали «королевскими колониями», которые полностью подчинялись центральному Правительству. Эта форма правления со временем была распространена и на многие другие британские владения, в том числе на Багамы, Тринидад, Ямайку, другие острова. И только Барбадос сохранил прежнюю форму правления с избираемой законодательной ассамблеей и ор-

ганами местного самоуправления, наделенными широкими полномочиями¹.

С некоторыми модификациями система «королевских колоний» сохранилась до середины XX в., когда британское Правительство предприняло попытку реформировать прежнюю систему управления.

Преимущественно это были мелкие острова. Поэтому на первом этапе своих реформ британская Корона попыталась их объединить. В 1957 г. было создано конфедеративное образование – Федерация Вест-Индии, – в состав которого вошли 10 островных территорий: Ямайка, Тринидад и Тобаго, Барбадос, Гренада, Сент-Китс и Невис, Антигуа и Барбуда, Сент-Люсия, Сент-Винсент, Доминика, Монтсеррат. Конфедерация просуществовала недолго – в 1962 г. она распалась². Впрочем, своей цели она достигла. За время ее недолгого существования колонии научились жить самостоятельно, а метрополия постепенно освоила иные формы политического влияния.

В 1962 г. Ямайка и Тринидад и Тобаго стали первыми английскими колониями Карибского моря, которые обрели независимость. Барбадос получил независимость в 1966 г., Багамы – в 1973 г., Гренада – в 1974 г., Доминика – в 1978 г., Сент-Люсия, Сент-Винсент – в 1979 г., Антигуа и Барбуда – в 1981 г., Сент-Китс и Невис – в 1983 г.

К настоящему времени Великобритания сохраняет за собой ряд зависимых владений (Виргинские острова, Каймановы острова, некоторые другие территории).

Конституции бывших британских колоний имеют много общих черт. Это неслучайно, поскольку все они относятся к числу «октроированных», т. е. дарованных, британской Короной. Их тексты весьма объемны, содержат множество деталей, которые присущи англосаксонской законотворческой традиции, и регламентируют порядок приобретения и признания гражданства, политические и гражданские права, формы взаимоотношений трех ветвей власти, статус разнообразных комиссий и ведомств. Каждая из конституций не только подтверждает факт вхождения этих государств в состав Содружества наций, но и сохраняет определенные формы политического единения этих государств с бывшей метрополией. Главой всех бывших британских колоний номинально остается Королева Великобритании, которая назначает генерал-губернаторов каждой из них. По конституциям генерал-губернаторы имеют достаточно широкие

¹ См.: The Library of Congress. A Country Study: Commonwealth of Caribbean Islands // <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/ctxc.html>

² Там же.

полномочия, но воспользоваться ими они могут, как правило, только с согласия главы правительства (члена правительства), формируемого той политической партией, которая имеет большинство мест в парламенте (так называемая вестминстерская система)¹.

Сходство конституционных форм вместе с тем не должно заслонять многие различия, существующие в политических и правовых системах указанных стран, что, в общем, не случайно с учетом разного уровня их экономического и общественного развития, особенностей партийных систем и т. д.

В конце XX в. был предпринят ряд попыток межгосударственной интеграции англоязычных государств Карибского моря. В 1973 г. было образовано Карибское сообщество, создавшее единый рынок 10 указанных государств (Caricom)².

В 1981 г. была создана Организация восточных карибских государств, в состав которой вошли Антигуа и Барбуда, Доминика, Гренада, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Сент-Винсент, а также британская колония Монтсеррат. Ее основная цель – углубление интеграции посредством введения единой валюты, создания общих органов экономического регулирования и т. д. Но эта цель в полной мере не была осуществлена³.

История конституционного развития Эспаньола

Остров Эспаньола – первое колониальное владение Испании в Новом свете – неоднократно подвергался нападениям со стороны Великобритании и Франции. Одна из таких попыток увенчалась успехом. Сначала пираты с острова Тортуга, впоследствии французские воинские части взяли под свой контроль западную часть острова. Испания была вынуждена уступить: по договору 1697 г. Эспаньола была разделена между двумя государствами.

Эти события послужили уроком для Испании. Она провела ряд реформ, направленных на сохранение колониальных владений. Прежде всего были устранены многие ограничения, которые препятствовали развитию сельского хозяйства, торговли и ремесел в колонии. В частности, были снижены многие налоги и таможенные пошлины, отменена монополия Испании на внешнюю торговлю и транспортные перевозки. Такие меры позволили заметно усилить экономический потенциал колонии, в основном за счет развития мелких фермерских хозяйств и ремесленных мастерских.

¹ Подробнее см.: Уэйд и Филлипс. Конституционное право. М., 1950. С. 176–189.

² См.: Caribbean Community (CARICOM) // <http://www.caricom.org>

³ См.: Organization of Eastern Caribbean States // www.oecs.org

Иным образом ситуация складывалась во французской части Эспаньолы, где были сформированы крупные плантации, основанные на рабском труде. Непосильный гнет вызвал в августе 1791 г. восстание рабов под предводительством Туссена-Лувертюра.

Испания попыталась воспользоваться этим обстоятельством и взять остров под свой контроль. Но армия Туссена-Лувертюра не только разбила испанские воинские части, но и захватила весь остров. 1 января 1804 г. повстанцы объявили независимость Гаити. Так за пределами Соединенных Штатов было создано первое независимое государство и впервые в истории Америки уничтожено рабство. Результаты революции были закреплены в двух конституционных актах – от 9 мая 1801 г. и от 20 мая 1805 г.¹

Испания смогла восстановить свой суверенитет над восточной частью Эспаньолы только в 1809 г. Но колониальное правление было непродолжительным. 30 ноября 1821 г. власти Санто-Доминго объявили независимость испанской части острова. Колониальные власти были изгнаны. Но этим обстоятельством незамедлительно воспользовалось правительство Гаити, вновь объединившее остров под своей юрисдикцией. Такое положение сохранялось до 27 февраля 1844 г., когда в результате восстания восточная часть Эспаньолы обрела независимость. 6 ноября 1844 г. была принята ее первая Конституция². С этого времени конституционная история острова развивалась в разных направлениях.

Конституционное развитие Кубы

Куба была одной из последних колоний Испании в Карибском море. Но удержать эту «жемчужину» последняя не смогла. Ее силы были истощены в ходе долгой борьбы кубинцев за свою независимость. Восстания следовали одно за другим: в 1829, 1849–1952, 1868–1878, 1895 гг. Но прекратилось колониальное правление Испании только в 1898 г., когда в ходе скоротечной испано-американской войны Куба перешла под юрисдикцию Соединенных Штатов. 20 мая 1902 г. США признали независимость Кубы³. Дальнейшая ее история – это постоянная череда военных и дворцовых переворо-

¹ The 1805 Constitution of Haiti. Second Constitution of Haiti (Haiti) May 20, 1805. Promulgated by Emperor Jacques I (Dessalines) // <http://www.webster.edu/~corbetre/haiti/history/earlyhaiti/1805-const.htm>

² См.: Constitución de 1844 // <http://www.cervantesvirtual.com/portal/Constituciones/constituciones.shtml>

³ Подробнее см.: Лан В.И. США от Испано-американской до Первой мировой войны. М., 1975. С. 33–44.

тов. Попытки прервать ее были безуспешны. Одна из них была предпринята в 1940 г., когда Национальная ассамблея приняла новую Конституцию¹. В ней были провозглашены такие цели, как борьба с бедностью и безработицей, ликвидация латифундий, защита гражданских и социальных прав. Но в марте 1952 г. действие Конституции было приостановлено. Власть перешла к генералу Батиста.

Новый этап в истории Кубы наступил 1 января 1959 г., когда в результате восстания победу одержали левые силы во главе с Фиделем Кастро. Новое общественное и политическое устройство Кубы было закреплено Конституцией 1976 г., которая представлена в этом сборнике. Это одна из последних действующих конституций, основанных на социалистической идеологии.

III

В третий том включены конституции государств Южной Америки.

История этой части света в основном была предопределена соперничеством двух европейских государств – Испании и Португалии, которые разделили между собой по Тордесильяскому договору 1494 г. те земли, которые еще только предстояло открыть. Все территории к востоку от Островов Зеленого Мыса на протяжении 370 лиг (около 2000 км) вдоль воображаемой линии, идущей от одного полюса к другому, должны были перейти к Португалии. Те же земли, которые располагались восточнее этой линии, были переданы Испании. Так, еще до фактического открытия Южной Америки произошел ее передел между Испанией и Португалией².

Испанские колонии

Первые поселения в Южной Америке были основаны испанцами на территориях современных Венесуэлы (1522 г.) и Колумбии (1525 г.). Но широкая волна колонизации началась семь лет спустя, когда конкистадоры Писарро разгромили огромную империю инков, которая охватывала территории современных Перу, Боливии и Эквадора³. После этой победы испанцы продолжили стремительный натиск на земли Южной Америки, в течение нескольких лет покорив территории современных Колумбии, Венесуэлы, Чили, Аргентины, Уругвая, других государств этого региона.

¹ См.: Constitución de 1940 // <http://www.cervantesvirtual.com/portal/Constituciones/constituciones.shtml>

² См.: Кудрявцев А.Е. Испания в Средние века. М., 1937. С. 246.

³ См.: Вега И.Г. де ла. История государства инков. М., 1974.

В 1542 г. было создано вице-королевство Перу, в которое вошли практически все земли Южной Америки, находившиеся под юрисдикцией Испании. Впоследствии из его состава были выделены в 1717 г. вице-королевство Новая Гренада (территории Колумбии, Эквадора, Панамы и Венесуэлы), а в 1776 г. вице-королевство Рио-де-ла-Плата (территории Аргентины, Боливии, Парагвая и Уругвая).

В каждом из вице-королевств были созданы отдельные провинции и генерал-капитанства, во главе которых были поставлены губернаторы и судебные коллегии (*audiencia*).

Испания стала утрачивать свои владения в начале XIX в., когда под влиянием американской и французской революций колонии развернули борьбу за свою независимость.

В 1816 г. обрела независимость Аргентина, в 1818 г. – Чили.

В 1819 г. была освобождена Колумбия, в 1821 г. – Венесуэла, в 1822 г. – Эквадор, образовавшие на первом этапе Великую Колумбийскую республику, которую возглавил Симон Боливар, «освободитель» Южной Америки.

В 1825 г. повстанцы захватили северную часть вице-королевства Перу, которую в честь С. Боливара назвали Боливией. С. Боливар мечтал о создании единого государства, объединившего бы все бывшие колонии Испании. Но этим мечтам не суждено было сбыться. В отсутствие устойчивых экономических связей начался процесс дробления территорий. Еще в 1811 г. Парагвай объявил о своей независимости не только от Испании, но и от Аргентины. Три года спустя власть там узурпировал Хосе Родригес – первый латиноамериканский диктатор, который правил Парагваем без малого 30 лет (его наследники правили страной еще около 30 лет).

В 1828 г. Уругвай отделился от Аргентины. Великая Колумбийская республика раскололась, когда в 1830 г., из ее состава вышла Венесуэла, а в 1832 г. – Эквадор.

В каждом из независимых государств были приняты конституции, которые при некотором внешнем сходстве с Конституцией США имели весьма серьезные отличия.

Практически все они отказались от таких краеугольных камней американского конституционализма, как федерализм и равновесие властей. Так, еще в 1812 г. в обращении к жителям Новой Гранады С. Боливар писал: «Федеративная система, хотя и самая совершенная и наиболее приспособленная для обеспечения счастья общества, тем не менее в наибольшей степени противоречит интересам наших только что рожденных государств. Иными словами, наши сограждане еще

не способны самостоятельно осуществлять свои права в полной мере, поскольку они лишены политических добродетелей, которые присущи истинным республиканцам...»¹

Столь же страстно С. Боливар ратовал за усиление исполнительной власти, полагая, что законодатели из-за политической борьбы и своих амбиций не смогут действительно управлять государством. По Конституции Боливии 1826 г., составленной С. Боливаром, полномочия законодательной власти были резко сокращены, а исполнительная власть передана пожизненно избираемому президенту, который сам же назначал своего преемника². Эта модель, которая со временем получила название «каудилизм», утвердилась во многих государствах Южной Америки, обрекая их на постоянные военные перевороты, диктатуры не только в XIX, но и в большей части XX столетия.

Соответственно, происходила частая смена конституций. Так, в Перу действовало 13, в Колумбии – 9, в Парагвае – 7, в Чили – 6 основных законов. И только в Аргентине конституционное развитие было достаточно стабильным. В настоящее время там действует Конституция 1853 г., старейший конституционный акт Южной Америки³.

Конституционное развитие Бразилии

Первое поселение португальцев в Бразилии было создано в 1530 г., через 30 лет после открытия этих земель Педру Кабралом. Вскоре они были разделены на капитанства, дарованные «донаториям» (*donatogios*), в основном представителям знати, которые обладали практически полной самостоятельностью в управлении своими владениями. Такая система угрожала верховенству королевской власти. Поэтому уже в 1549 г. король Португалии направил в Бразилию своего генерал-губернатора. Но в отличие от испанской португальская колонизация не была полностью централизованной. Капитанства сохранили большую часть своих полномочий и практически не подчинялись генерал-губернатору⁴.

Ситуация не переменилась даже в те времена, когда Португалия вошла в состав Испанской империи (1580–1640 гг.). Напротив, тогда еще более укрепились такие формы самоуправления, как муниципальные советы (сенаты). Они собирали налоги, контролировали

¹ Цит. по: Schor M. *The Rule of Law and Democratic Consolidation in Latin America*. Dallas, 2003. P. 3.

² См.: *Bolivian Constitution of 1826* // Blaustein A.P., Sigler J.A. *Op. cit.* P. 158–181.

³ См.: *Constitución de 1853* // <http://www.cervantesvirtual.com/portal/Constituciones/constituciones.shtml>

⁴ Подробнее см.: Шумов С., Андреев А. *История Бразилии*. М., 2003.

уровень цен, обеспечивали исполнение законов. В 1640 г. Португалия обрела независимость и сразу же предъявила свои права на те обширные территории в глубине материка, которые фактически находились под контролем португальцев. В нарушение Тордесильяского договора 1494 г. территория Бразилии была многократно увеличена. Но что-либо предпринять Испания не могла. У нее не было на это сил.

В 1640 г. была реформирована система управления Бразилии. Управлять колонией с этого времени стал вице-король, наделенный самими широкими полномочиями. В 1807 г. в Бразилии было введено прямое королевское правление, поскольку там обосновался бежавший от наполеоновских войск король Португалии. Королевский двор оставался в Бразилии 14 лет (до 1821 г.). В 1815 г. принц-регент, будущий король Жуан VI, провозгласил создание Объединенного королевства Португалии, Бразилии и Алгарви. Рио-де-Жанейро стал столицей этого государства. В 1822 г. Бразилия провозгласила независимость, а наследник португальского трона Педру I стал императором Бразильской империи¹. Она просуществовала до 1889 г., когда в результате военного переворота Бразилия из конституционной монархии была преобразована в федеративную республику². В дальнейшем в истории Бразилии было много революций и гражданских войн, диктатур и временных правительств. И только с принятием ныне действующей Конституции политическая ситуация в стране стабилизировалась.

IV

Представляя читателям настоящее издание, отметим, что в него включены самые разнообразные конституции: старые, принятые еще в XVIII в. (США), и современные, принятые в конце XX (Венесуэла, Парагвай, Никарагуа, Гватемала) и в начале XXI в. (Доминиканская Республика).

В их числе – краткие и пространные документы. Так, текст Конституции США примерно в семь раз меньше, чем текст Конституции Мексики.

В основном эти конституции относятся к числу единых писаных документов. И только в Канаде свод конституционного права (как и в Великобритании) образован из большого числа актов, многие из которых были унаследованы с колониальных времен.

¹ См.: *Constituição Política do Brasil de 1824* // <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Brazil/brazil1824.html>

² См.: *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)* // <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Brazil/brazil1891.html>

Конституции Северной, Южной и Карибской Америки существуют в разных политических и правовых условиях.

Конституции США, Канады, Мексики, Бразилии, Аргентины являются основными законами крупнейших государств мира. Основные законы Белиза, Сальвадора, Гондураса, Гватемалы, Панамы, островных государств Карибского моря действуют в небольших и по большей части в бедных и экономически слабых странах.

Двенадцать государств (Канада и Белиз и десять карибских стран) являются монархиями, во главе которых стоит Королева Великобритании. В остальных прочно утвердилась республиканская форма правления.

Шесть государств (США, Канада, Мексика, Аргентина, Бразилия, Венесуэла) являются федерациями. В иных странах установлена унитарная форма государственного устройства.

Конституции этого региона действуют в различных политических режимах: демократических (США, Канада, Мексика, Коста-Рика), авторитарных и полуавторитарных (Панама, Гондурас, Гватемала и др.).

Они существуют и в различных правовых системах. В США, Канаде, Белизе, в большей части островных государств Карибского моря действует система общего права. Соответственно, конституционные нормы в них предстают в основном в виде судебных прецедентов. В других странах основные законы являются составной частью более знакомой нам романо-германской, или континентальной, системы права.

Но при всем многообразии представленных конституций в целом их объединяет стремление к установлению принципов правового государства и защиты прав и свобод личности – высших конституционных ценностей современного мира.

Конечно, в конституционном устройстве государств Америки есть немало нерешенных проблем.

Нередко основные законы, главным образом латиноамериканских государств, служат средством достижения сиюминутных политических целей. Безусловно, это происходит не так цинично, как было во времена бразильского диктатора Варгаса, который говорил: «Для моих друзей – все, что они хотят, а для врагов – закон». Но и сейчас конституции становятся заложниками амбиций политиков. Так, в последние годы в отдельные конституции были внесены поправки, направленные на усиление личной власти президента (Венесуэла), ослабление механизмов судебного контроля (Мексика), перераспределение ресурсов государства (Гайана).

Вместе с тем за это же время в конституциях появилось много новых демократических норм, которые заслуживают внимания. Многие из них гарантируют социальные и экономические права населения, права коренных народов Америки (конституции Бразилии, Мексики, Чили и т. д.), закрепляют разнообразные формы контроля за расходованием государственных средств (см., в частности, ст. 267–274 Конституции Колумбии), обеспечивают сохранение особой роли государственных университетов не только в образовательной, но и в культурной жизни страны (ст. 185–189 Конституции Боливии). В некоторых основных законах установлен нижний предел финансирования судов (например, в Гватемале – не менее 2% ежегодного бюджета), что служит весомой гарантией их независимости).

Перечень новых по своему содержанию норм можно продолжать долго. И они, несомненно, вызовут интерес читателей с учетом возможности их использования в целях совершенствования законодательства нашей страны.

Вступительная статья к Конституции Мексиканских Соединенных Штатов в сборнике «Конституции государств Америки»¹

Мексиканские Соединенные Штаты – латиноамериканское государство, расположенное в Северной Америке. Оно граничит с США на севере, с Гватемалой – на юге. По размерам территории (1,967 кв. км) Мексика занимает третье место среди стран Латинской Америки (после Бразилии и Аргентины). Столица – г. Мехико.

По численности населения (около 103 млн человек в 2005 г.) Мексика занимает второе место среди стран Латинской Америки (после Бразилии). Население страны, как и других латиноамериканских государств, формировалось в результате смешения переселенцев из Европы (первоначально – из Испании) и коренных жителей, но в отличие от других стран континента доминирующей этнической группой были индейцы. В настоящее время испано-индейские метисы составляют 55% населения, индейцы – 29%, европейцы и их потомки – 15% (около 1% – прочие, в том числе потомки негров, которых в XVI–XVII вв. завозили из Африки для работы на плантациях).

¹ Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М., 2006. С. 447–457.

Государственный язык – испанский, но незначительная часть населения (около 2 млн человек) говорит на 45 индейских языках и диалектах. У некоторых индейских общин сохранился племенной строй, уживающийся с современными муниципальными учреждениями.

Мексиканский народ – наследник древней цивилизации. Еще в давние времена индейские племена майя достигли больших успехов в строительстве, математике и астрономии. Майя создали свои государственные образования, а затем федерацию этих образований. В 1160–1298 гг. в Центральной Мексике существовало государство ацтеков, создавших внушительные сооружения, большинство из которых было разрушено испанскими колонизаторами, захватившими Мексику в 1519–1521 гг. Был установлен жестокий режим, сочетавшийся с насильственным обращением населения в католическую веру. Страна была объявлена вице-королевством Новая Испания во главе с испанским наместником (с 1535 г. – вице-король). Мексика превратилась в крупнейшего поставщика золота и серебра для метрополии.

В 1810 г. в Южной Америке началась Война за независимость испанских и португальских (Бразилия) колоний. Она охватила и Мексику, в результате чего в 1821 г. Мексика стала независимой, а в 1824 г. была принята первая Конституция. Развитие страны осложнялось неустойчивостью государственной власти (государственные перевороты следовали один за другим: за семь лет, в 1841–1848 гг., сменилось более 20 президентов), а также экспансией США (война 1845–1846 гг.), в результате чего США захватили почти половину территории Мексики (на ней располагаются теперь штаты Техас, Калифорния, Аризона, Нью-Мексико). В 1860-х гг. мексиканский народ отразил военную интервенцию Великобритании, Испании и Франции, которые пытались превратить страну в колонию, а Франция провозгласила ее империей и даже возвела на престол эрцгерцога Максимилиана Габсбурга. Дальнейшее развитие Мексики ознаменовалось периодами военных диктатур и засильем американского крупного капитала, расхищавшего природные богатства страны. Это привело к революции 1910–1917 гг., в которой участвовали широкие слои населения и которая имела демократический и социальный характер.

После революции 1910–1917 гг. (во время которой США дважды проводили интервенции в Мексику, закончившиеся неудачей) были осуществлены крупные реформы (частичная экспроприация помещичьих хозяйств, национализация собственности американских и англо-голландских нефтяных компаний, железных дорог и др.). В дальнейшем подобные мероприятия неоднократно повторялись.

Мексика стремится укреплять свою политическую и экономическую самостоятельность. Она первая из стран Латинской Америки вопреки политике США в 1924 г. установила дипломатические отношения с СССР, а в 1975 г. даже вошла в качестве ассоциированного члена в Совет экономической взаимопомощи (СЭВ) существовавших тогда социалистических государств (стран тоталитарного социализма). В последующем Мексика активно участвовала в международном движении в защиту мира, лидеры страны (президенты Мексики) неоднократно выступали с инициативами по поддержанию международного мира и безопасности.

Современная Мексика – страна среднего уровня развития капитализма и в то же время одна из наиболее продвинутых стран Латинской Америки. В ходе развития ей удалось несколько потеснить иностранный капитал, занимавший ведущие позиции в нефтяной, горнодобывающей и других отраслях, создать значительный государственный сектор. Хотя он и сократился в последние десятилетия в связи с проводимой политикой либерализации, но все же продолжает играть существенную роль в экономике. Были национализированы добыча минеральных богатств (нефти и газа), многие банки, некоторые иностранные компании, проводится аграрная реформа (правда, медленными темпами), введены некоторые ограничения для иностранного капитала.

Вместе с тем Мексика активно использует финансовую поддержку со стороны иностранных государств (особенно США), осуществляет интеграцию производства на базе специализации и кооперирования с экономикой развитых стран. Все это накладывает глубокий отпечаток на развитие страны, придавая ему противоречивый характер.

По объему ВВП и промышленной продукции Мексика занимает второе место в Латинской Америке, уступая только Бразилии. По доходам на душу населения Мексика занимает третье место, уступая Аргентине и Венесуэле. По общим показателям экономического развития Мексика приближается к Испании, уступая ей лишь по размерам продукции на душу населения. Занятость населения обеспечивается в основном мелкое производство, которое принадлежит национальному капиталу и использует местные технологии. На долю средних и мелких предприятий приходится более 70% всей произведенной продукции. Государство проводит политику поддержки мелкой и средней промышленности, для чего создан Гарантийный фонд ее стимулирования. В отношении таких предприятий осуществляется преференциальная налоговая политика. Инвестиции в экономику

обеспечиваются главным образом за счет государственных вложений (государственные средства аккумулируются прежде всего в результате доходов от нефтяной и нефтеперерабатывающей промышленности). В Мексике допускается деятельность иностранных фирм, но они не могут иметь контрольный пакет акций (собственность иностранных компаний в акционерном капитале законом ограничена 49%). Есть крупные частные мексиканские предприятия (металлургические, бумагоделательные, по производству синтетического волокна, машиностроительные, нефтехимические). В сельском хозяйстве занято более четверти населения (27,8%). Основная часть земли (75%) используется для пастбищ, 25% – под культурное земледелие. Установлен предел частных землевладений – 100 га для естественно орошаемых земель (для засушливых зон, пастбищ, для выращивания хлопка, некоторых других культур он может быть увеличен, иногда до восьми раз). Акционерные общества не вправе иметь более 500 га сельскохозяйственных земель (в отношении них действует тот же коэффициент). Несмотря на государственные вложения, сельскохозяйственное производство сокращается. Мексика в отдельные годы закупает продовольствие и потребительские товары, но чаще – машинное оборудование и сырье для промышленности. На протяжении длительного времени импорт превышает экспорт.

Действующая Конституция отводит государству большую роль в организации национальной экономики. Согласно Конституции все стратегические отрасли экономики относятся к ведению государственного сектора (ст. 25). Как говорилось, важнейшие объекты (все минеральные ресурсы в твердом, жидком и газообразном состоянии и др.) являются собственностью государства, оно «планирует, руководит, координирует, направляет деятельность в сфере национальной экономики» (ст. 25), организует систему демократического планирования, принимает «план национального развития» (ст. 26). Частная собственность признается и защищается, но в отношении нее могут быть установлены ограничения в соответствии с общественными интересами (ст. 27). Экономические отношения должны соответствовать «социальной справедливости» (ст. 25). Государство заботится о развитии хозяйства и культуре индейских племен, которые избирают свои органы, применяют обычное право в соответствии с Конституцией. Сельские общины (эхидос) избирают свой генеральный совет и управляющего.

В Мексике действует многопартийная система и сравнительно демократический политический режим, но на протяжении 70 лет (1930–2000 гг.) это была система с одной доминирующей партией

(Институционно-революционной партией – ИРП), в результате чего американские исследователи характеризовали мексиканский режим как авторитарный. Институционно-революционная партия неизменно побеждала на выборах президента и часто завоевывала большинство в обеих палатах парламента. В немалой степени это было связано с тем, что ее местные организации оказывали поддержку жителям сельских районов, индейских племен, снабжая их мукой и другим продовольствием. ИРП в своей организационной структуре имеет три секции: рабочую, аграрную и народную. Она занимает левоцентристские позиции и выступает с лозунгами защиты и развития национальной экономики, против монополизации, за сильный государственный сектор в экономике, за поддержку среднего и малого производства. Сотрудничая с Социалистической народной партией, Подлинной партией мексиканской революции, ИРП провела национализацию железных дорог, нефти и нефтяной промышленности, банков, поддерживала мелкое крестьянское хозяйство и традиционную общину (эхидос), проводила политику защиты социально-экономических прав трудовых слоев населения. С этих позиций она выступает и сейчас, будучи крупнейшей партией оппозиции (в блоке с Партией демократической революции). В 2000 г. ИРП утратила пост президента, но ее фракции многочисленны в обеих палатах парламента, в единичных штатах ее члены возглавляют исполнительную власть. В 2000 г. на шесть лет пост президента завоевала Национальная партия действия (НПД), которая 60 лет была в оппозиции, хотя и побеждала в некоторых штатах на выборах губернаторов. По своим политическим позициям это тоже партия центра, но более правого толка, чем ИРП. По некоторым вопросам НПД выступает как консервативная, требует поддержки крупного капитала, сокращения государственного сектора (проводится так называемая либерализация), выступает за ослабление контроля в отношении иностранного капитала. Правее НПД по своим позициям находится Мексиканская демократическая партия. Левые позиции занимают Объединенная социалистическая партия (в ее состав вошла Коммунистическая партия Мексики), Революционная партия трудящихся.

Мексиканская политическая жизнь стабильна: государственных переворотов не было уже более 90 лет, но раньше при многопартийности было всего три-четыре влиятельные партии, теперь их стало восемь – десять. Раздробленность политических сил возросла. Действуют различные общественные объединения (профсоюзные, крестьянские и др.), осуществлена свобода религиозных убеждений, на

протяжении более 90 лет проводятся периодические выборы президента, в парламенте, законодательные собрания штатов, советы муниципий.

Общий контроль за организацией выборов осуществляет Министерство внутренних дел, но за проведение выборов на федеральном уровне отвечает Федеральный электоральный институт, созданный в 1990 г. Его руководящим органом является Генеральный совет, состоящий из председателя, избираемого нижней палатой парламента (Палатой депутатов), и восьми беспартийных граждан, также утверждаемых этой палатой. Кроме того, с правом совещательного голоса в Генеральный совет входят два депутата и два сенатора от правящей партии и оппозиции. Совет действует на основе Федерального кодекса избирательных процедур и институтов 1990 г. (с последующими изменениями). Он организует регистрацию избирателей на федеральных выборах (для этого создаются специальные органы Национального регистра), обеспечивает избирательные права граждан, устанавливает границы избирательных округов на федеральных выборах (на местных выборах это делают местные избирательные органы), оказывает методическую и иную помощь по организации выборов на местах, проводит информационную работу, подготовку кадров. Совет создает Генеральный исполнительный орган во главе с назначаемым директором. Общий контроль за проведением местных выборов осуществляют местные органы исполнительной власти (губернаторы в штатах, мэры городов, регидоры и др. в сельских муниципиях), но Федеральный электоральный институт имеет свои децентрализованные органы на местах – избирательные советы (комиссии), которые действуют независимо при организации выборов и определении их результатов. Выборы по всей стране (федеральные, в органы штатов, местные) проходят в один день в первое воскресенье июля, в июле завершается подсчет голосов, в августе определяются результаты. Выборы в нижнюю палату парламента (Сенат) проходят по смешанной избирательной системе (на местах действуют разные системы): 300 депутатов нижней палаты избираются на основе пропорциональной системы по сравнительно небольшим многомандатным округам, 200 – по пропорциональной. По пропорциональной системе кандидатов выдвигают зарегистрированные политические партии, набравшие на предыдущих выборах не менее 2% голосов в целом по стране (ранее – 1,5%) и не менее 5% в данном многомандатном избирательном округе. Могут выдвигать кандидатов и незарегистрированные партии. Если они наберут по стране 2% голосов, то получают предварительную реги-

страцию и будут вправе выдвигать кандидатов на следующих выборах. Система распределения мандатов по пропорциональной системе своеобразна: партия, преодолевшая заградительный барьер (2% общего числа поданных голосов), автоматически получает пять депутатских мандатов и еще по одному мандату на каждые 0,5% полученных за нее голосов сверх 2%. При вычислении квоты применяется искусственная квота¹ (число поданных голосов по избирательному округу делят на число депутатских мандатов по округу плюс два), а если получаются остатки голосов и мест, квоту для этих остатков вычисляют по принципу естественной квоты (деление осуществляется без прибавления к делителю числа «2»). Если и это не дает возможности распределить все 200 мест, то оставшиеся места передают партиям по принципу наибольшего остатка (т. е. достаются той партии, у которой после проведения всех операций деления все же осталось больше голосов, чем у других партий). Вместе с тем существует правило, что одна партия не может занимать более 63% мест (300 мест из 500) в нижней палате парламента. В результате этого обеспечивается присутствие в парламенте оппозиции (представители оппозиции обязательно включаются и в некоторые другие органы, в частности в Федеральный электоральный институт и избирательные советы). Политические партии имеют равный доступ к государственным средствам массовой информации и на равных условиях должны допускаться к частным СМИ. Регистрация избирателей и их голосование в Мексике обязательны, это – гражданский долг. Сенаторы в верхнюю палату избираются по мажоритарной системе по два от каждого штата и федерального округа.

Предлагаемая вниманию читателя действующая Конституция Мексики принята 31 января 1917 г. и вступила в силу 5 февраля 1917 г. Официально она называется Политической конституцией, что было связано, во-первых, с установками ее создателей (они стремились включить и действительно включили в ее текст положения социально-политического характера), а во-вторых, с особенностями испанского языка (как и некоторых других европейских языков), где слово «конституция» может означать также «устав». Включение определения «политическая» свидетельствует о необходимых различиях.

Конституция 1917 г. – третья конституция страны, первые две приняты в 1824 и 1857 гг. Они устанавливали федеративное устройство государства и президентскую республику как форму правления, но,

¹ Квота в литературе и законодательстве называется также «избирательный метр», в российском законодательстве – «первое избирательное частное».

как говорилось, эти конституции не обеспечили политическую стабильность, страну потрясали бесконечные военные перевороты. Конституция 1917 г., принятая Учредительным конгрессом, в составе которого было несколько представителей рабочих и крестьян, сохранила прежние формы государственно-территориального устройства и формы правления, установленные предшествующими конституциями, но коренным образом отличается от них по социальному содержанию. Конституция 1917 г. принята в результате Народной революции 1910–1917 гг., имевшей антифеодалную и антиимпериалистическую направленность. Мексиканский народ стремился ликвидировать засилье латифундистов (крупных помещиков) и клерикальных (церковных) собственников земли, избавиться от хозяйничанья иностранных монополий. Не все удалось в полной мере, но осуществляемые в течение многих десятилетий на основе конституционных положений реформы способствовали экономическому и социальному прогрессу страны.

Конституция 1917 г. восприняла существовавшие в XIX – начале XX в. институты (разделение властей, федерализм, структуру государственного аппарата, местное самоуправление и др.), закрепила принцип неприкосновенности частной собственности (экспроприация возможна только для общественной пользы и на основе возмещения), содержала перечень типичных для того времени личных и политических прав человека и гражданина, внесла в них изменения, навеянные духом революции. Это относится, например, к расширению перечня личных и политических прав, к включению в Конституцию некоторых социально-экономических прав, к судебной защите прав, нарушаемых актами или действиями государственных органов (институт *ампаро*, исп. – «защита»).

Главное, однако, заключается в том, что Конституция Мексики вышла за пределы регламентации органов государственной власти и прав человека, включив в свой состав нормы, относящиеся к общественному строю, жизни общества. Она была первой в истории капитализма социальной конституцией, опередив Веймарскую конституцию Германии 1919 г. Мексиканская Конституция 1917 г. отходит от индивидуалистических принципов абстрактного либерализма и делает акцент на социальной справедливости, «гармонии частных и общественных интересов», социальном партнерстве. Она затронула аграрные отношения, сельскохозяйственную общину, собственность иностранных компаний, землю, монополии, труд, школу, церковь и т. д. Конституция (ст. 27) признала недействительными массовые конфискации общинных земель, осуществленные латифундистами и

иностранными компаниями, предписала меры по раздроблению латифундий, развитию мелкой земельной собственности, созданию новых сельскохозяйственных общин (эхидос). Конституция по-новому оценивает роль государства, рассматривая его как инструмент для преодоления разрушительных социальных конфликтов (хотя конфликты не исключаются), как инструмент примирения противоречий (они неизбежны) труда и капитала. Особая роль, предназначенная в Конституции государству, была связана и с тем, что в Мексике того времени, как и в других развивающихся странах, частное предпринимательство, частный капитал в силу его слабости и зависимости не был основной движущей силой экономического и социального прогресса, не мог играть главной роли в экономическом и политическом развитии страны (доминирующей силой были помещики-латифундисты и иностранные монополии). Поэтому особые задачи возлагались и возлагаются в Мексике до сих пор (несмотря на проходящую с 80-х гг. XIX в. либерализацию) на экономическую роль государства.

В Конституцию 1917 г. был включен ряд новых для того времени положений, направленных против иностранных монополий, на восстановление государственного контроля над природными ресурсами. В ст. 27 указывается, что все полезные ископаемые, а также территориальные воды являются «неотчуждаемой и безусловной собственностью» государства. Правительство Мексики может разрешить разработку этих богатств частным лицам на основе условий, установленных законом, и только в форме концессий (такой опыт может быть полезен и для современной России в дополнение к существующему порядку налогообложения и соглашениям о разделе продукции). Что же касается основного богатства страны – нефти и газа, то в этой сфере недопустимы концессии, но только для иностранных компаний. Приобретать в собственность землю и воды, получать концессии на эксплуатацию шахт, на добычу минерального топлива имеют право только мексиканцы и мексиканские компании. В порядке исключения такое право согласно Конституции может быть предоставлено и иностранцам, но при условии, что они делают в Министерстве иностранных дел заявление о своем согласии считать их в отношении соответствующего имущества мексиканцами (т. е. мексиканскими гражданами), а это значит, что они в полной мере подчиняются в данных имущественных отношениях мексиканскому законодательству. Конституция запретила экономические монополии и «монополистическую практику ограничения торговли» (ст. 28).

Новой для того времени была норма Конституции, говорящая о «справедливом распределении общественных богатств» и о принятии законодательных мер в этих целях. Раньше, чем это было в развитых капиталистических странах, Конституция в ст. 128 признала социальные права трудящихся. Она установила восьмичасовой рабочий день, предписала создать особые условия труда для женщин и подростков, установила еженедельный день отдыха, ежегодный отпуск, послеродовой отпуск для женщин и т. д. Таких положений не было в то время в конституциях США, Франции, Германии. Впервые в перечень конституционных прав (ст. 123) были включены право рабочих объединяться в профсоюзы, право на забастовку (правда, последнее сопровождалось многими существенными оговорками, в том числе оправданными: забастовки не должны сопровождаться актами насилия или иметь иные цели, кроме «достижения равновесия между различными факторами производства»). В дальнейшем в связи с развитием рабочего движения ст. 123 дополнялась новыми положениями, регулирующими сферу социального обеспечения, жилищное строительство и другие вопросы. В целом ст. 123 изменялась более 50 раз – больше, чем любая другая статья Конституции (несмотря на сложный порядок внесения поправок, различные статьи Конституции в целом изменялись несколько сот раз).

Как говорилось, по форме государственно-территориального устройства Мексика является федерацией. Эта форма была обусловлена историческим прошлым страны: после ликвидации колониальной зависимости Мексика оказалась в состоянии глубокой экономической и политической децентрализации. На выбор федеральной формы государственно-территориального устройства повлиял и опыт северного соседа – США. В ходе развития децентрализация была преодолена, в настоящее время Мексика – федерация централизованная, с сильной центральной властью и широкими возможностями федерального принуждения («федеральная интервенция» и др.) ее субъектов (штатов), хотя время от времени в некоторых штатах возникают различные партизанские движения. Первоначально в состав федерации входили 28 штатов и две национальные (т. е. федеральные) территории. Территории еще в 1974 г. были преобразованы в штаты, и был создан новый штат. Теперь федерация состоит из 31 штата и федерального округа Мехико (столицы).

Конституция Мексики – одна из немногих, упоминающих о суверенитете штатов (ст. 40). Однако и с точки зрения содержания такой юридической формулировки, и по своему фактическому положению

штаты не являются государствами и не обладают государственным суверенитетом (хотя испанское слово «estado», как и английское слово «state», означает «государство», оно может быть переведено на русский язык и другим образом).

Конституция гласит, что «штаты суверенны во всем, что относится к их внутренним делам», а это вовсе не государственный суверенитет. Каждый штат имеет свою конституцию. «Публичная власть» штата разделена на законодательную, исполнительную и судебную (в штатах есть свои местные суды, организация которых регулируется законами штатов). Прямыми выборами избираются законодательное собрание штата, губернаторы и их заместители (не более чем на шесть лет, и в дальнейшем они уже не могут занять этот пост).

Конституция устанавливает дуалистический порядок разграничения полномочий между федерацией и штатами. Она перечисляет исключительные полномочия федерации в форме установления законодательных полномочий федерального парламента и в форме запрета для штатов совершать определенные действия. За исключением этого перечня, остальные полномочия могут принадлежать штатам.

По форме правления Мексика является президентской республикой, государственная власть организована в соответствии с принципом разделения ее ветвей. Этот принцип давно укоренился в латиноамериканских странах, но многие из них продемонстрировали неспособность достичь своей цели: предотвратить концентрацию власти у одного органа или одного должностного лица. В истории Мексики также были многочисленные периоды «президентских диктатур». На первое место в системе разделения властей Конституция выдвигает *законодательную власть*. Она принадлежит *Национальному конгрессу*. Он состоит из *Палаты депутатов* (500 человек) и *Палаты сенаторов (Сената)* (128 человек). Депутаты избираются в Мексике на три года, сенаторы – на шесть лет; обе палаты при выборах обновляются полностью. Как говорилось, Палата депутатов избирается по смешанной системе, сенаторы избираются по два от каждого штата и федерального округа по мажоритарной системе относительного большинства и один сенатор назначается от партии меньшинства, получившей больше голосов среди партий меньшинства. Таким образом, в Сенате обеспечивается представительство возможной оппозиции (не обязательно назначенные сенаторы будут от оппозиции). К каждому депутату, сенатору одновременно избирается один заместитель. Это дает возможность исключить дорогостоящие дополнительные выборы. Парламент проводит ежегодно две сессии. Депутаты и сенаторы не получают вознаграждения.

граждения за тот день, в который они не присутствуют на заседаниях. Депутаты и сенаторы не могут быть переизбраны на следующий срок, в результате чего обеспечивается постоянное обновление состава парламента. Парламент в Мексике имеет ограниченные законодательные полномочия: он принимает законы по вопросам, перечисленным в Конституции. Остальные вопросы вправе регулировать своими актами исполнительная власть. Контрольные полномочия парламента по отношению к министрам также ограничены, их назначает и увольняет только Президент Республики.

Помимо участия в законодательстве каждая из палат имеет свои исключительные полномочия (например, Палата депутатов принимает Торжественный акт об объявлении Президента Республики избранным, объявляет об уголовном преследовании некоторых высших должностных лиц, Сенат утверждает международные договоры, а также обладает полномочиями по утверждению полковников и других высших чинов армии, флота и военно-воздушных сил).

В период между сессиями парламента в Мексике, как и во многих других странах Латинской Америки, действует Постоянная комиссия (19 депутатов и 18 сенаторов), обеспечивающая непрерывность деятельности парламента по некоторым вопросам.

Верховная *исполнительная власть* принадлежит *Президенту Республики*. Им может быть мексиканский гражданин по рождению, имеющий родителей мексиканцев по рождению, проживающий в стране не менее 20 лет, обладающий полным объемом прав, достигший 35 лет. Кандидат не может состоять на действительной военной службе, быть губернатором, министром, заместителем министра, главой департамента, Генеральным прокурором по крайней мере за шесть месяцев до дня выборов. Президент избирается по мажоритарной системе сроком на шесть лет. Гражданин может быть избран Президентом или назначен парламентом исполняющим обязанности Президента (если выборы не состоялись или Президент не занял свою должность до 1 декабря) только один раз в жизни. Исполняющий обязанности Президента также не может быть избран Президентом. Президент обладает очень широкими полномочиями. Правительства как органа, решающего вопросы коллегиально, в Мексике нет. Решения принимает Президент, а министры при принятии решений – советники Президента. Контроль парламента в отношении министров ограничен, но они обязаны периодически давать ему информацию о своей работе.

Судебная власть Федерации осуществляется *Верховным судом, Судом по электоральным делам*, коллегиальными и единоличными судами судебных округов. Суды вправе толковать Конституцию и принимать

решения о конституционности законов или иных правовых актов, но окончательное решение принимает Верховный суд. Для назначения членов Верховного суда Президент на каждое место судьи представляет в Сенат список из трех человек. Сенат избирает из списка одного (необходимо две трети голосов). Если требуемое большинство не получено, члена Верховного суда назначает Президент Республики. Председателя Верховного суда избирает Суд. Верховный суд действует в составе Пленума и нескольких палат. Надзор за деятельностью судебных органов и дисциплинарные полномочия в отношении судей (кроме Верховного суда) осуществляет Федеральный судебный совет, состоящий из судей, назначаемых Верховным судом (трое), Сенатом (двое), Президентом Республики (один). Этот орган назначает окружных и иных судей. В штатах действуют свои судебные системы, но круг полномочий этих судов ограничен. Существует прокуратура, должностные лица которой назначаются и освобождаются от должности исполнительной властью. Прокуратуру возглавляет Генеральный прокурор, назначаемый Президентом Республики. Конституция предписывает обязательное участие прокуроров при рассмотрении судами определенных дел и споров. Сенат избирает Национальную комиссию по правам человека. Ее возглавляет председатель, избираемый Сенатом на пять лет, он может быть переизбран один раз. Комиссия следит за соблюдением прав человека и ежегодно представляет доклад о своей деятельности.

На основе Конституции за истекшие 90 лет в Мексике создано обширное законодательство. В отличие, например, от США осуществляется кодификация. Действуют гражданский, торговый кодексы. Приняты кодексы по некоторым другим вопросам (например, избирательного права), множество органических законов (например, по вопросам административного права), которые являются, по существу, «малыми кодексами».

Стабильность Конституции Российской Федерации и реформы¹

Соотношение конституционной стабильности и проводимых в государстве реформ многогранно. Здесь немало неоднозначных взаимосвязей. И далеко не все из них изучены отечественной правовой наукой. Это признают и зарубежные авторы. Они отмечают, что су-

¹ Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 4. С. 10–13. Доклад на научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ (Москва. Кремль. 12 декабря 2008 г.).

ществующие исследования ограничиваются в основном процедурными вопросами конституционного пересмотра и предлагают разработать теоретические основы конституционных изменений. Они безусловно включают рассмотрение этих вопросов и в контексте обеспечения стабильного действия конституции.

На первый взгляд, стабильность и реформа – взаимоисключающие понятия. Реформа исключает стабильность или, по крайней мере, противоречит ей. Исследование показывает, что это не всегда так. Необходимо четко разграничить понятия конституционной реформы и иных реформ, осуществляемых на основе базовых положений конституции и развивающих ее.

1. Конституционная реформа затрагивает фундаментальные положения основного закона. Это – главный критерий, по которому реформу можно отнести к конституционным. Такая ревизия текста конституции прерывает конституционную стабильность. Обычно она связана с изменением ключевых характеристик общественного и государственного строя.

2. Процедурно-процессуальным выражением конституционной реформы выступают принятие поправок к конституции, принятие ее в новой редакции либо полный пересмотр (замена) конституции. Эта другая главный, наиболее исследованный в науке, критерий конституционной реформы.

Принятие поправок имело место в России в 1990–1992 гг., когда в Конституцию РСФСР 1978 г. было внесено более 500 изменений. Правда, большинство из них были редакционными, но были и принципиальные поправки, которые исключили руководящую роль коммунистической партии, изменили систему организации власти, установили новые принципы экономической деятельности и т. д. В результате, по существу, была создана иная Конституция, прежняя конституционная стабильность отвергнута, а в 1993 г. принята новая Конституция.

Подобные примеры дает и опыт зарубежных стран. Так, в Египте в ходе последовательно проведенных конституционных реформ 1980, 2005 и 2007 гг. был осуществлен отход от изначально провозглашенной в Конституции 1971 г. социалистической ориентации: из ее текста были изъяты положения о социалистическом государстве, социалистической системе хозяйства и т. д.

Примером конституционной реформы через новую редакцию конституции при формальном сохранении действующего основного закона может служить проведенная в 1989 г. в Венгрии комплексная

редакция социалистической Конституции 1949 г. И хотя действующая Конституция Венгрии по-прежнему датируется 1949 г., она полностью разрывает с прежними идеологическими установками и обуславливает развитие страны на принципиально иных началах.

И наконец, чаще всего конституционная стабильность прерывается, когда принимаются новые конституции, изменяющие базовые принципы общественного и государственного строя. Так было во многих постсоциалистических странах в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. (в Албании, Болгарии, Польше, Румынии и др.).

Фактически такая же ситуация складывалась при возобновлении действия прежних конституционных актов, например, в Латвии вернулись к Конституции 1922 г., а в Индонезии – к Конституции 1945 г.

Следует подчеркнуть, что конституционные реформы, означающие прерывание стабильности, не всегда представляют собой отрицательное явление. Они необходимы, если назрели условия, требующие изменения основ конституционного строя. В западноевропейской государственноведческой литературе специально замечено, что принцип стабильности конституции «не должен становиться препятствием там, где необходимы маневренность и поступательное развитие, иначе развитие выйдет за рамки правового поля... Ведь вопрос об изменении конституции возникает только в том случае, когда широта и гибкость конституции уже не позволяют справиться с поставленной задачей».

В Конституции Франции 1793 г. прямо указывалось: «Народ всегда сохраняет за собой право пересмотра, преобразования и изменения своей конституции. Ни одно поколение не может подчинить своим законам поколения будущие».

Конституционные реформы могут быть направлены на преодоление разрыва между юридической и фактической конституциями, на предупреждение превращения основного закона в фиктивную конституцию. Элементы фактической нереализованности конституционного текста возможны, когда он изначально рассчитан на перспективу. Основным законом вообще свойственно выступать не только отражением действительности, но и включать положения целевого характера. Российская Конституция – не исключение.

Стабильность конституции не всегда прерывается внесением в нее крупных поправок или принятием новых конституций. Конституции РСФСР, сменявшие друг друга, не нарушали конституционной стабильности, поскольку они все исходили из одних и тех же принципов советского строя.

Не прерывает конституционной стабильности и модернизация системы органов власти. В 2008 г. во Франции принят Конституционный закон «О модернизации институтов Пятой республики» и Закон «О социальной демократии». Эти акты соответствуют новым социальным вызовам, но они не изменяют базовых положений французской Конституции.

В 1990 г., не нарушая стабильности действующего Основного Закона ФРГ 1949 г., было осуществлено объединение Германии.

С другой стороны, излишне частая смена конституций, не вызываемая объективными условиями, а зачастую обусловленная субъективными факторами, даже если базовые положения конституций сохраняются, прерывает конституционную стабильность. Самое большое число национальных конституций было принято в Венесуэле – 26 с 1811 г. А самая высокая частота принятия конституций присуща Таиланду – с 1932 г. было введено в действие 17 конституций.

Недолговечность конституций многих государств Латинской Америки, Азии, Африки объясняется тем, что приходящие к власти новые правительства (нередко после военных переворотов) пытаются укрепить свое положение посредством принятия новых основных законов. В таких случаях вряд ли можно говорить о какой-либо конституционной стабильности.

Стабильность конституции как особое проявление принципа правовой непрерывности предполагает закрепление правовых институтов в качестве долгосрочного механизма регулирования. Стабильность – в целом неотъемлемое качество права, которое характеризует устойчивую эффективность системы регулирования общественных отношений. Закон, тем более основной закон, не должен быть подвержен быстрым и многочисленным изменениям. Это подрывает авторитет права, снижает его потенциал.

Иной характер имеют конституционные изменения, которые развивают базовые положения конституции, уточняют их смысл и содержание. Такие изменения (как правило, в виде поправок) не нарушают стабильности конституции, а напротив, укрепляют ее. Так, четыре поправки к Конституции Китая в 1988, 1993, 1999 и 2004 гг. существенно ее скорректировали, в частности провозгласив социалистическую рыночную экономику, равенство прав и обязанностей граждан, легализовав частное хозяйство и аренду земли. Это относится и к инициированной Президентом РФ в ноябре 2008 г. поправке в Конституцию России о контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ.

Данного рода конституционные изменения не могут рассматриваться как конституционная реформа:

- во-первых, отсутствует главный критерий – ревизия принципиальных основ конституции;
- во-вторых, только частично совпадает процедурно-процессуальная сторона, так как эти изменения принимаются только в виде конституционных поправок;
- в-третьих, они не нарушают конституционной стабильности, а наоборот, имеют своей целью ее укрепление.

Довольно распространенное понимание стабильности конституции как ее незаменяемости или как ее неизменности представляется узким. Оно имеет более разностороннее содержание. Мировой опыт свидетельствует, что незаменяемых конституций в мире практически нет. С 1787 г. действует Конституция США и с 1814 г. – Конституция Норвегии, но на деле они претерпели изменения, хотя и при сохранении базовых принципов.

Из названных выше примеров видно, что неизменных конституций также не существует. Таким образом, анализ стабильности конституции требует не формального подхода (были или не были поправки), а оценки сущности таких изменений. Не всякие изменения текста, даже многочисленные, подрывают стабильность конституции.

Можно предположить, что стабильность конституции не исключает ее изменений, она даже предполагает их. Формулировки российской Конституции создают простор для проведения реформ без изменения ее текста на основе закрепленных в ней принципов. Такие реформы преследуют конечные цели обеспечения достойной жизни и свободного развития человека. Оставаясь стабильным в своих базовых положениях, основной закон страны должен быть готов к любому изменению его действия: и в кризисных условиях, и в их отсутствие, не препятствовать развитию общественных отношений, заранее допуская вариативность правовых моделей их регулирования. В противном случае конституция будет заведомо недолговечной. Если основной закон не приводит в соответствие с изменениями в обществе, государстве, возможен конституционный кризис, и его неизбежно придется заменить.

Следовательно, стабильность основного закона вовсе не означает его неизменности. Актуализация конституционного регулирования, своевременное правовое обеспечение изменяющихся политических, социальных, экономических и иных потребностей в соответствии с

их позитивной динамикой не только не противоречит, но и составляет одну из сторон конституционной стабильности.

Этот вывод сохраняет свою силу только с учетом того, что на стабильность конституции оказывают влияние и следующие основные факторы.

Во-первых, конституция фиксирует основные элементы политических и экономических отношений, поэтому стабильность основного закона во многом определяется устойчивостью власти, поступательным развитием экономики.

Во-вторых, участие государств в мировом интеграционном процессе сопровождается имплементацией общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров во внутренние правовые акты. Это не может не отразиться на законодательстве, в том числе и конституционном.

В-третьих, условия действия и реализации основного закона создает государство. Организационный аспект обеспечения действия конституции заключается в том, что ее потенциал может быть освоен только при соответствующих стиле и методах деятельности органов публичной власти, обеспечивающих адаптацию конституции к новым условиям.

В-четвертых, сохранение стабильности конституции предполагает достаточный уровень правовой культуры и правосознания. Деформированное общественное мнение может являться причиной юридических конфликтов, ведет к правовой анархии, «несостыковке» требований конституции и ожиданий общества. Поэтому в контексте обеспечения стабильности конституции важную роль играет ее общественная поддержка. В связи с этим необходимо постоянное разъяснение конституционных положений, рассчитанное на массовую аудиторию, с разным уровнем профессиональной, общеобразовательной подготовки в свете нравственно-идеологических основ российской правовой традиции.

3. Стабильность конституции сохраняется и тогда, когда ее текст не меняется, а на основе конституционных принципов проводятся реформы отдельных сторон устройства общества и государства. Такие преобразования по своему содержанию не могут быть отнесены к конституционной реформе. Главным образом они связаны с обеспечением действия конституционных положений. Именно об этом свидетельствует опыт России.

Развитие российской Конституции при сохранении ее текста неизменным осуществляется несколькими способами:

1) путем толкований Конституционного Суда в порядке ст. 125 Конституции РФ;

2) путем принятия в соответствии с положениями Основного Закона РФ нового законодательства.

Сформировавшаяся практика толкования Основного Закона РФ Конституционным Судом выглядит вполне успешной на фоне прежних неудачных попыток принятия поправок к Конституции. Деятельность Конституционного Суда следует рассматривать как признанный канал оживления конституционного регулирования. Однако доминирующую роль в достижении максимальной включенности Основного Закона в общественную практику играет российское законодательство. Таким образом, например, менялись избирательная система, порядок формирования Совета Федерации, организация государственной власти в субъектах Российской Федерации и т. д.

Конституция России 1993 г. явилась юридической базой проводимых в стране различных реформ, в ходе которых происходило развитие и самой Конституции.

Особо следует сказать о правах человека и гражданина. Стабильность этих прав в российской Конституции обусловлена, прежде всего, тем, что они закреплены на уровне международных стандартов. Вместе с тем они наполнены новым содержанием, поскольку Основной Закон России выходит за пределы, традиционные для современных конституций. Российская Конституция в ст. 2 объявляет высшей ценностью человека, а не только его права и свободы. При сопоставлении этой нормы и других положений российской Конституции раскрывается суть политики государства по отношению к человеку: создание условий, обеспечивающих его достойную жизнь и свободное развитие. Тем самым впервые сделана попытка реализовать комплексный подход к этим конституционным вопросам, который находит свое достаточно последовательное отражение в обширном законодательстве и в решениях Конституционного Суда России. Он во многом предопределяет преобразования в социальной сфере.

На основе положения Конституции об идеологическом и политическом многообразии сложилась новая система политических партий (в начальный период развития их число достигало двухсот), создано законодательство об общественных объединениях, религиозных организациях, приняты меры правового противодействия экстремизму. Такие реформы раскрывают потенциал российского Основного Закона.

Без изменения текста Конституции совершенствуется отечественная избирательная система. Конституция содержит только четыре принципа выборов (всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании), причем в главе, посвященной Президенту РФ (ст. 81). Однако федеральное избирательное законодательство распространило эти принципы на федеральные, региональные и местные выборы. Кроме того, были добавлены принципы свободы, альтернативности кандидатов и добровольности участия в выборах. Это усилило демократические основы Конституции, позволившие перейти к пропорциональной избирательной системе. Они не препятствовали изменению избирательного барьера, порядка выдвижения кандидатов и могут скорректировать свое содержание при реализации предложений Президента РФ о представительстве малых партий, не преодолевших заградительный барьер.

Двуединный процесс прямых и обратных связей в конституционной сфере особенно отчетливо наблюдается на примере развития российского федерализма. Благодаря модернизации законодательства, развивающего основные конституционные принципы, но не изменяющего текста Конституции, до сих пор удается совершенствовать отношения между Федерацией и ее субъектами, которые в Конституции урегулированы недостаточно, нечетко, а иногда и противоречиво. Законодательное совершенствование этих отношений шло в основном в трех направлениях: 1) введение институтов федерального воздействия (принуждения); 2) уточнение роли федерального закона, внутрифедеративных договоров и соглашений; 3) разграничения полномочий в дихотомии «центр – регионы». Решению указанных проблем и было в основном посвящено законодательство последних лет, в результате чего сложилась новая модель федеративных отношений в России.

Причем движение шло не столько по пути разработки новых концептуальных подходов (это сдерживает сама Конституция), сколько по пути развития отдельных конституционных положений в этой сфере.

Поэтому с 2003 г. началось законодательное закрепление такого механизма рассредоточения власти по ее уровням, который исходит из известного принципа субсидиарности, заключающегося в наиболее рациональном использовании материальных, финансовых, организационных и других ресурсов управления, чтобы решение стоящих перед властью задач осуществлялось на том уровне, который способен это сделать наиболее оптимально, прежде всего с точки зрения

доступности для граждан, публичных услуг, максимального учета интересов граждан, проживающих на соответствующих территориях.

Конституция дает возможность законодателю и дальше продолжать поиск схемы сбалансированного разграничения полномочий, позволяющей находить оптимальное соотношение между централизацией и децентрализацией. Так, в первоначально установленный Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» перечень полномочий региональных органов власти, осуществляемых ими за счет бюджетов субъектов Федерации, за пять лет вносились изменения уже более 20 раз. Такая частота изменений не способствует стабильности правовых отношений. Но так сложилось, что в западных демократиях эффективные правовые конструкции создавались в течение десятилетий. У России нет такого запаса времени; при этом она должна в жесткой конкурентной борьбе занять свое место в глобализирующемся мире.

Успех реализации государственных программ во многом зависит от действенности низового уровня публичной власти – местного самоуправления. Признание Конституцией Российской Федерации 1993 г. автономии этого уровня власти явилось, по сути, революционным шагом, отрицавшим существовавшую десятилетия систему «вертикали» Советов сверху донизу. Однако в силу разных причин, в том числе неэффективности законодательных основ, местное самоуправление не справилось с предназначенной ему Конституцией ролью. Оно не стало партнером государственной власти в осуществлении стратегии развития страны.

Потребовалось их дальнейшее совершенствование в рамках существующих конституционных принципов функционирования этого института. Необходимо было создать условия для полноценной работы органов местного самоуправления, обеспечить заинтересованность муниципальных образований в развитии своего экономического потенциала, изменить отношение к местному самоуправлению со стороны граждан и органов государственной власти. С учетом этих задач большинство вопросов организации местного самоуправления было перенесено с уровня регионального законодательства на уровень федерального закона и уровень муниципального правового регулирования, были расширены формы непосредственного участия граждан во всех сферах жизни, конкретизированы вопросы местного значения и т. д.

Такой подход позволил развить конституционные положения о местном самоуправлении – от территориальной организации до финансово-экономического обеспечения его деятельности – и тем самым обеспечить гарантии местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как конституционной формы народовластия.

Эти и другие реформы, осуществлявшиеся в течение 15 лет, позволяют оценить устойчивость конституционного фундамента российского государства. Вряд ли можно назвать еще какой-либо действовавший в России конституционный акт, который бы сыграл такую роль в ее поступательном развитии. Все эти годы, несмотря на меняющуюся политическую и экономическую конъюнктуру, Конституция сдерживала кризисные потрясения и служила полноценным инструментом проведения необходимых государственных и общественных реформ.

В начале XXI столетия Россия определилась с ее основными приоритетами на дальнейшую перспективу. Одобренная Стратегия долгосрочного социально-экономического развития страны до 2020 г. по-прежнему исходит из обеспечения базовых конституционных принципов. Стартовали новые долгосрочные национальные проекты в таких сферах, как здравоохранение, образование, сельское хозяйство и жилье. Их главным ориентиром продолжает выступать Конституция России.

Таким образом:

1. Стабильность конституции и реформы совместимы. Это не противоположности, если реформы не ведут к прерыванию конституционной стабильности.

2. Актуализация конституционного регулирования может и даже должна обеспечивать конституционную стабильность.

3. Внедрение новых конституционных положений не гарантирует автоматического формирования эффективных конституционно-правовых институтов. Имеющая место в российской практике разновекторность реформ, касающихся одной сферы общественных отношений (например, федерализма), хотя и не прерывает конституционную стабильность, не всегда способствует стабилизации регулируемых отношений.

4. В контексте взаимозависимостей конституционной стабильности и реформ особое внимание следует уделить проблеме множественности реформ. Поэтому российская наука должна быть готова к разработке доктринально обоснованных рекомендаций по обеспечению

согласованности реформ, их последовательности и продолжительности их проведения, и в перспективе – по созданию теории реформ как методологической основы государственных преобразований.

Теория современного основного закона и российская Конституция¹

Со времени принятия Конституции РФ вопросы о том, насколько российская Конституция близка к конституционному идеалу, насколько она отвечает требованиям современной доктрины конституционализма, насколько она жизнеспособна, не потеряли своей актуальности.

Оценка Конституции РФ 1993 г. как в отечественной, так и зарубежной науке неоднозначна. На проводившейся в 2000 г. международной конференции, посвященной десятилетию демократического конституционализма в постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы, было отмечено, что постсоциалистические конституции (в том числе российская) внесли незначительный вклад в интеллектуальные достижения мирового конституционализма². Новые конституции являются заимствованием или подражанием конституционному регулированию развитых стран³. В России уже пятилетний юбилей Конституции был встречен массовой критикой ее положений. Ни одна научная конференция или семинар, не говоря уже о политических форумах, не обходились без предложений о внесении конституционных поправок или пересмотре Конституции РФ. Высказывались мнения и о том, что «окончательная» реализация целого ряда конституционных норм не сулит стране ничего хорошего. Более того, именно то обстоятельство, что некоторые положения Конституции пока не воплощены в полном объеме, заставляет настаивать на ее скорейшем пересмотре⁴.

И все же в целом исследователи и политические деятели оценивали российскую Конституцию как первую конституцию, претенду-

¹ Журнал российского права. 2008. № 12. С. 15–24.

² Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe. Lublin, 2001. P. 18.

³ Ibid. P. 365.

⁴ Захаров А. К проблеме совершенствования российской Конституции 1993 года // Проблемы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М., 1998. С. 52.

ющую на роль реально действующего Основного Закона¹, как Конституцию, лучше которой в обозримом будущем ничего не предвидится².

Сегодня процесс конституционных преобразований в мире имеет общую направленность. Новые конституции отражают лучшие достижения конституционной мысли и практики. Примета современного этапа конституционного развития России заключается в том, что оно подчиняется общемировым закономерностям: демократизации и гуманизации конституций; усилению гарантий прав человека; совершенствованию конституционно-правовых основ политической, экономической и социальной сфер общества; развитию механизмов согласования интересов различных социальных слоев; повышению эффективности органов управления и т. д.

В результате за последние десятилетия обогатилась и сама доктрина конституционализма. Определение понятия «конституционализм» только как результата развития прогрессивного мышления и идейно-политического движения, целью которого являются лишь установление в стране конституции, конституционного строя, уже в прошлом. Среди принципов (элементов) современного конституционализма можно выделить демократический способ разработки и принятия конституции; наличие конституционного контроля; стабильность конституционных норм; признание общечеловеческих ценностей и др. Их универсальность заключается в том, что они признаются государствами с различным уровнем политического, экономического, социального, культурного развития³.

На основе тенденций конституционного развития государств идет разработка теоретических основ современной конституции – основного закона, содержащего оптимальные конституционные формулировки для регулирования общественных отношений в условиях современной эпохи⁴.

¹ См.: Страшун Б.А. Не спешить с конституционной реформой // Конституция как фактор социальных изменений: сб. докладов. М., 1999. С. 86.

² См.: Кабышев В.Т. Конституционализм в современной России // Государство и право на рубеже веков. Конституционное и административное право: материалы Всероссийской конференции. М., 2000. С. 10–11.

³ См., например: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008; Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб., 2005; Богданова Н.А. Категория «конституционализм» в науке конституционного права // Российский конституционализм: проблемы и решения. М., 1999. С. 135–138.

⁴ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005.

Современная конституция – это концентрированное выражение принятых обществом общечеловеческих ценностей, основными из которых являются:

- демократическая организация общества и социально-правового государства, основанная на признании экономического, политического и идеологического плюрализма;
- ценность права и правового государства;
- признание принципа равноправия, свобод, прав и обязанностей личности, коллектива, государства и общества и их взаимная ответственность;
- социально ориентированная экономика, при которой частная собственность и предпринимательская деятельность выполняют социальную функцию в обществе;
- состязательность, которая повышает активность всех слагаемых общества и каждого человека (конкурентность, состязание идеологий и т. п.);
- социальная солидарность и социальная ответственность различных слоев населения ради достижения общенародных целей.

Современное регулирование конституционных отношений все чаще исходит из новых тенденций развития человечества. Как бы мы ни оценивали это, но в мире (да в определенной степени и во внутреннем развитии страны) происходят процессы глобализации и интеграции при одновременном учете местных особенностей. В основе регулирования конституционных отношений теперь все чаще лежит комплекс взаимосвязей: личность – коллектив – общество – государство (это и есть внутренняя интеграция). Такой подход не замыкается на двух моментах, как было раньше: власть и права человека. Новые конституции комплексно регулируют основы экономической, социальной, политической системы, духовной жизни общества, а также основы статуса человека и гражданина.

Человек и гражданин. Основы правового статуса личности (индивидуала) в большинстве конституций, принятых в последние десятилетия, регулируются более или менее аналогично. Это во многом обусловлено тем, что в их тексты, по сути, инкорпорированы положения таких общепризнанных актов международного права, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. В то же время конституции, проявляя уважение к многогранности личности, признают неисчерпаемость ее прав и свобод.

При подготовке Конституции РФ также особое внимание обращалось на соответствие ее главы о правах человека нормам международных актов.

При этом российская Конституция в ст. 2 объявляет человека высшей ценностью. Тогда как традиционно в конституциях акцент делается на ценности основных прав и свобод, и это, безусловно, важное достижение конституционализма, данные положения также содержатся в Конституции РФ в этой же статье. Но Основной Закон России выходит за известные пределы, а при сопоставлении ст. 2 и ст. 7 раскрывается суть социального характера государства, который может быть определен как комплексный, позволяющий избирать и вести политику «инвестиций в человека».

В то же время не все новые моменты мирового конституционного развития учтены в Основном Законе России. Например, Конституция РФ, в отличие, например, от конституций стран Центральной и Восточной Европы, ограничивается общими декларациями о защите прав и свобод личности, не всегда обеспечивая действенность своих норм. В ней названы многие традиционные гарантии прав человека (о сроке задержания, о запрете пыток, о запрещении цензуры и т. д.), однако некоторые гарантии, известные зарубежным конституциям, в Конституцию РФ либо не вошли вовсе, либо включены в весьма ограниченном виде. Это относится, в частности, к процедуре ампаро, институтам *habeas corpus*, *habeas data*, *actio popularis*.

По сравнению с Конституцией России конституции зарубежных стран не содержат существенных различий в отношении индивидуальных политических прав. В то же время Конституция РФ практически не регулирует коллективные права. Так, в классификации политических прав может быть выделена особая группа национальных прав. Субъектом таких прав выступает не только индивид, но и коллектив (народ, нация, этническая общность, национальность). Например, через индивидуальные национальные права реализуется этническая свобода личности. Посредством коллективных национальных прав обеспечиваются специфические интересы народов (этнических общностей). Так, право на национально-культурную автономию – это право этноса, коллективное право. Вместе с тем потенциал национально-культурной автономии используется не только в интересах этноса (коллективных интересах), но и в интересах составляющих коллектив личностей, одновременно внося свой вклад в развитие всего этноса¹.

¹ См.: Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003.

Из названия главы о статусе личности Основного Закона России «Права и свободы человека и гражданина» по сравнению с советскими конституциями исчезло слово «обязанности». Такое сокращенное название было типично для ранних конституций капиталистических стран. И хотя сегодня обязанности в основном возлагаются на государство, доктрина конституционализма исходит из существования не только прав человека по отношению к обществу и государству, но и его соответствующих обязанностей. В современных условиях уточняется традиционный перечень конституционных обязанностей. Например, налоговые обязанности возлагаются с учетом материального положения лица и его семьи. Принципиально новым положением некоторых конституций является обязанность трудиться.

Коллектив. Во второй половине XX в. в конституционном регулировании появился новый объект – коллективы. Пределы конституционного регулирования существенно изменились применительно к коллективам людей, роль которых все более возрастает.

В настоящее время лишь в некоторых конституциях содержатся частичные положения, относящиеся к регулированию статуса отдельных коллективов (в основном они относятся к партиям, реже – к профсоюзам, трудовым коллективам, например, в Конституции Франции и конституциях некоторых франкоязычных стран Африки подробно говорится о территориальных коллективах). Тем не менее, несмотря на пробельность (а чаще всего – отсутствие) такого регулирования и на то, что оно почти не затронуло внешнюю структуру конституций (в них нет отдельных глав или разделов, посвященных коллективам, есть лишь отдельные статьи, относящиеся к некоторым видам коллективов), включение указанных норм существенно изменило внутреннюю структуру основных законов. Первоначальный объект конституционного регулирования – человек и государственная власть, сначала дополненный некоторыми положениями, относящимися к обществу, а теперь – к коллективам, получил завершенное конституционное оформление системы социальных связей. Это придает новое качество современным конституциям.

Конституция РФ принималась в специфических условиях начала переходного периода 90-х гг. прошлого столетия, когда многие коллективы прекратили свою деятельность, а новые только создавались. Поэтому конституционное регулирование этого вопроса практически отсутствует.

Отсутствие прямых конституционных норм о политических партиях ведет к нестабильности их функционирования, возможности

постоянного изменения «правил игры». И это в условиях, когда роль партий в Российской Федерации возрастает и они включились в политическую жизнь не только федерального центра, но и субъектов Федерации, и муниципальных образований. Об этом свидетельствуют изменения избирательного законодательства и законодательства об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ.

Человек – изначальная клеточка общества, а коллективы – первая ступень организации людей, и хотя государство в современных условиях опосредует почти все стороны общественной (иногда и частной) жизни, все же наиболее общие, отправные положения конституции относятся к обществу, общественному строю. Такие конституционные положения регулируют основы экономической системы, социальных отношений, политической системы, духовной жизни общества. Современные конституции во всех этих четырех направлениях ушли далеко вперед по сравнению с основными законами XVIII–XIX вв. В то же время именно в вопросах общественного строя российская Конституция, пожалуй, отстает от стандарта современного основного закона, от международного опыта.

Основы экономической системы. В условиях современного общества в связи с решением вопросов экономики на первый план выдвинулась проблема соотношения рынка и государственного регулирования и, как следствие, отражение этих связей в конституции. В действующих основных законах она решается неодинаково, хотя в целом господствует определенная тенденция, которая не была воспринята создателями российской Конституции.

Во время ее подготовки и принятия среди экономической и политической элиты господствовала идея «свободы рынка», трактовавшая экономическую роль государства в духе XVII–XVIII вв. В современных условиях, а следовательно, и в конституциях, речь не может идти об абсолютно свободной рыночной экономике. Государство должно корректировать стихию рынка, социальную ориентацию которому задает прежде всего государственная власть. При современном подходе роль рынка отнюдь не отвергается. В 1999 г. даже в социалистическую Конституцию Китая 1982 г. внесены поправки, говорящие о «социалистическом рыночном хозяйстве».

Хотя регулятивная роль государства в экономике – факт очевидный (регулирование собственности, труда и принципов распределения, например минимальный размер заработной платы, налоги, государственный бюджет и государственные инвестиции и т. д.), в Кон-

ституции РФ, исходившей из идей обособленного от государства «гражданского общества», отсутствует принципиальное положение о регулирующей роли государства.

В Конституции РФ отсутствуют также и другие принципиальные положения, которые все чаще приобретают конституционное значение. Так, в современных конституциях говорится об участии работников («трудящихся») в управлении экономикой, об исключительных объектах публичной (государственной) собственности (это тоже «навеяно» влиянием социалистических идей), о принципах распределения и др., но российская Конституция в этом отношении чрезвычайно бедна. В ней по-прежнему делается акцент на органы государства и детали их деятельности. Ничего не говорится о «трудящихся», «советах», «планировании» и т. д., в отличие от западных конституций ощущается боязнь употреблять такие понятия в основном законе.

Основы социальных отношений. Одним из ключевых положений современного конституционализма является тезис о социальном государстве. В части 1 ст. 7 Конституции РФ говорится, что политика России как социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Эта формулировка имеет целевое содержание, что, видимо, верно. Вряд ли в настоящее время можно констатировать, что Россия полностью является социальным государством, хотя бесспорно, что его элементы присутствуют: есть установленный государством прожиточный минимум, минимум оплаты труда, государственная социальная помощь бедным, определенная доля государственного, т. е. бесплатного для гражданина, образования и здравоохранения и т. д.

В качестве основных принципов социального государства можно назвать социальную справедливость, социальное равенство, обеспечение социальных гарантий. Но социальное государство не ставит перед собой задачу достижения абсолютной социальной справедливости, оно призвано лишь обеспечить такую социальную компенсацию, которая позволила бы исключить возникновение социальных конфликтов вследствие неравномерного распределения ресурсов, не допуская правовой, социальной и культурной изоляции определенных социальных групп. Первоочередная задача социального государства – не достижение всеобщего равенства, а обеспечение социальных гарантий.

Содержание социального государства, как оно определено в Конституции РФ, имеет, однако, индивидуалистическую формулировку.

Говорится лишь о личности. Бесспорно, обеспечение достойной жизни и свободного развития человека – важнейшая характеристика социального государства, но его деятельность не ограничивается только этим.

Конституционная формула национального согласия в обществе основана на взаимных интересах государства, бизнеса и остальных граждан. Для граждан – это обеспечение суверенитета государства и контроль за стратегически важными ресурсами страны; для бизнеса – законодательно установленная стратегия экономического развития, конкурентоспособная экономика; для широких слоев населения – это прежде всего достойная жизнь, доступность здравоохранения, образования и других сфер, законодательно установленные, понятные народу механизмы для обеспечения этих интересов.

Основы политической системы. В Конституции РФ 1993 г. в отличие от Конституции СССР 1977 г. отсутствует не только глава, но даже упоминание о политической системе. Термин «политическая система» в настоящее время употребляется в немногих конституциях (Египта 1971 г., Никарагуа 1987 г., Чехии 1992 г. и др.), причем в своеобразных значениях. Однако и там, где термин не используется, и там, где его трактовка имеет неточный или ограниченный характер, конституции в том или ином объеме, обычно бессистемно, в разных главах или статьях тем не менее всегда регулируют различные компоненты, стороны, звенья политической системы общества (всегда – государство, часто – партии, иногда – политический режим и политическую идеологию).

Если же обобщить имеющийся конституционный опыт, взглянуть на намечающиеся тенденции, то современная демократическая конституция содержит следующие положения, характеризующие основы политической системы общества: демократия во всех элементах системы и в системе в целом; власть народа в ее различных формах и проявлениях; политический плюрализм (включая многопартийность и плюрализм политической идеологии); ролевая автономия звеньев системы (т. е. их относительная самостоятельность, а не создание всеобъемлющего механизма под руководством единственной партии с единой идеологией); соревновательность в политическом процессе; самоуправление коллективов и объединений (в том числе местное самоуправление); господство права; демократическое, социальное, светское, правовое государство с разделением ветвей власти, а также с разделением сферы деятельности публичных властей (государственной власти, государственной власти субъекта Федерации, публичной

власти политических автономных образований, публичной власти местного самоуправления). Часть этих признаков переплетается с признаками современного государства, что естественно: государство, государственная власть – первый возникший и неотъемлемый элемент политической системы.

Демократические основы российской государственности раскрываются в конституционных институтах прямой (референдум и выборы) и представительной демократии. Принцип правовой государственности закрепляется нормами о верховенстве Конституции и закона. Социальный характер государства находит отражение в нормах об обеспечении условий достойной жизни и свободного развития личности. Принцип светского государства раскрывается в нормах об отделении государства от церкви и недопустимости преимуществ для каких бы то ни было религий и конфессий.

Развитие современного Российского государства связано с совершенствованием механизма разделения властей. Тезис о разделении властей получил широкое звучание в конституциях. Этот институт в мире уже прошел многоэтапную эволюцию. В России его становление началось не так давно, отчего продолжается поиск оптимального соотношения объема полномочий законодательной и исполнительной власти. Вместе с тем разделение ветвей государственной власти – только часть современной доктрины единства государственной власти.

Проблемы политического и идеологического плюрализма современными конституциями решены, но в основном не в общих формулировках, а в частности проявления такого плюрализма (например, положения о свободе создания политических партий, свободе выражения мнений). Обобщающих формулировок в конституциях, как правило, нет. Одним из исключений является Конституция РФ 1993 г.: в Российской Федерации признаются идеологическое многообразие, политическое многообразие, многопартийность. Отсутствие таких общих положений во многих демократических странах связано с тем, что политический и идеологический плюрализм (многопартийность, правящая партия и политическая оппозиция, разные идеологические концепции) рассматривался как естественное состояние общества и существовал в течение десятилетий, а то и столетий.

Основы духовной жизни общества. Духовная жизнь общества состоит из многих слагаемых. Главное в ней – отношения между людьми, отношения людей и их объединений с государством и обществом, между государством и обществом по поводу культурных и духовных благ.

Среди конституционных основ общественного строя духовной жизни общества уделяется меньше всего внимания. Положений российской Конституции также по этим вопросам немного, поскольку современная демократическая конституция почти не регулирует эту довольно деликатную сферу жизни, в своей основной части она относится к внутреннему миру личности.

В демократическом государстве к числу различных сторон духовной жизни могут быть отнесены идеологический, культурный, творческий плюрализм, свобода образования, научной, художественной, иной творческой деятельности, свобода религии и атеизма. Многие из этих положений неразрывно связаны с правами личности, отдельные – с основами социальной и политической систем.

Государство. По своей структуре и содержанию Конституция РФ 1993 г. является результатом комплексной имплементации конституционных норм развитых демократических государств с президентской формой правления, но с включением элементов парламентаризма. В результате этого по форме правления в соответствии с конституционными положениями Россия является президентско-парламентарной республикой¹.

Создание смешанных, гибридных форм правления, сочетающих черты президентских и парламентских республик, возникающих в результате такого смешения, и, следовательно, существенное видоизменение отношений президента, парламента и правительства – общая тенденция современного конституционализма.

В Конституции РФ традиционно излишне большое внимание уделяется организации органов власти. Например, в ст. 99 Конституции указывается, что Государственная Дума собирается на 30-й день после избрания. Но это регламентная норма, а Конституция должна регулировать преимущественно принципы и основы деятельности институтов. С другой стороны, существует дефицит в регулировании организации самой публичной власти. Она принадлежит не только государственным органам, она есть у всякого территориального коллектива, его органов. Любой человек, организация, находящиеся на их территории, подпадают под их публичную власть (ограниченную,

¹ В ряде выступлений Президента РФ Д.А. Медведева содержится тезис о Российской Федерации как о президентской республике (см., например: Интервью Д.А. Медведева итальянскому телеканалу РАИ (г. Сочи, 2 сентября 2008 г.) // http://www.kremlin.ru/appears/2008/09/02/2155_type63379_206080.shtml; Встреча Д.А. Медведева с представителями региональных средств массовой информации (г. Ижевск, 18 ноября 2008 г.) // http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/18/22222?type63376tyupe63380_209396.shtml).

в отличие от власти государства). В Конституции РФ явно недостает полноты регулирования проблем федеративного устройства и принципов местного самоуправления.

Следует признать, что основы конституционного строя России вобрали в себя ценности мирового конституционализма. Пока эти идеалы в российских условиях выступают не столько отражением действительности, сколько целью, к которой надо стремиться. Но конституциям в принципе присуще наличие программных положений государства.

Конституция РФ, бесспорно, была принята в спешке, в своеобразных условиях сложных национально-территориальных проблем, противоборства политических сил, в ситуации, когда общество отказалось от «прошлого», но еще не вступило в «будущее». В ней есть неудачные формулировки, конструкции, в том числе по принципиальным вопросам, в связи с чем при всех усилиях Конституционного Суда РФ не всегда удается найти удачное решение.

Конституция России построена по «классическим» конституционным образцам, но имеет и некоторые признаки конституции *ad hoc*¹ так называемого основного закона, рассчитанного на преодоление «переходного периода» в государствах с «дефицитом демократии». Разумеется, конституционная модель «переходного» общества представляет собой особое явление. Она соединяет в себе растущее новое и в принципе сохраняет некоторые пережитки преодолеваемого прошлого, чтобы обеспечить социальную преемственность двух совершенно разных общественных регуляторов.

Конституции такого рода, как акты экстренного правового реагирования, не содержат и объективно не могут содержать детальную проработку всех конституционных институтов и механизмов применительно к особенностям государства, включая его дальнейшее развитие. Цель таких конституций – обеспечить базовую правовую регламентацию в соответствии с демократическими принципами и нормами исключительно на «переходный» для страны период, не предвещая вопроса о жизнеспособности такой конституции после стабилизации ситуации в стране.

Подобным образом (и это осознавали и разработчики Конституции РФ 1993 г.) была спроектирована ныне действующая российская Конституция. Однако – и в этом ее парадокс – задуманная на «переходный» период, она не только сохранила свою жизнеспособность в условиях стабилизировавшейся политической и экономической си-

¹ См.: Barnett H. Constitutional and Administrative Law. L, 1995. P. 119–123.

туации в стране, но и доказала свою юридическую «пригодность» на неограниченный срок, без кардинального «слома» заложенных в ней базовых механизмов. *В этом и заключается феномен современного российского конституционализма и государственности в целом, которые всегда отличались несхожестью своих путей развития с заранее определенными схемами.*

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

Современная конституция – это доктринальная модель, планка которой как конституционного идеала весьма высока, а ее достижение обусловлено временными и другими существенными факторами. Тем не менее «программным» целям и задачам, указанным в Основном Законе, должна подчиняться вся деятельность государственного аппарата, всех ветвей власти, они выступают правовым ориентиром, своего рода каркасом для создания и развития новых институтов в обществе.

Один из каналов оживления конституционного регулирования, перевода положений Основного Закона в конкретное поведение участников конституционного процесса – его толкование. Сформировавшаяся практика его толкования Конституционным Судом РФ выглядит вполне успешной на фоне прежних попыток принятия поправок к Основному Закону. Деятельность Конституционного Суда РФ в этом направлении достаточно органично может быть вплетена в канву продолжающейся конституционно-правовой реформы, которую справедливо рассматривать, прежде всего, как достижение максимальной включенности Основного Закона в общественную практику.

Другим инструментом развития конституционных норм служит законодательство. Зачастую на это указывает сама Конституция РФ. Но это не означает, что иные положения Основного Закона не могут получить своей законодательной конкретизации. Этот способ является доминирующим в отечественной практике (таким образом, например, менялись порядок формирования Совета Федерации, избирательная система, создавались федеральные округа и т. д.). Справед-

ливо замечено, что «лишь сейчас, на новом этапе развития страны, основанном на демократизации всех сторон общественной жизни, восстановления принципов гуманизма и общечеловеческой морали, преобразовании хозяйственных отношений, пришел час подлинного понимания ценности законодательства как объективно необходимого инструмента социального регулирования, заботы о личности и ее интересах, установления подлинной демократии»¹.

В ноябре 2008 г. Президентом России Д.А. Медведевым предложены первые поправки к Конституции РФ, которые уже прошли парламентские процедуры². Но эти поправки нельзя рассматривать как конституционную реформу. И это очевидно, так как они не затрагивают базовых принципов Основного Закона. Современные основы конституционного строя России вряд ли уже смогут подвергнуться пересмотру. В любом случае необходимо заранее готовиться, изучать разнообразные пути решения тех или иных конституционных вопросов, новые концептуальные подходы зарубежного опыта.

Российская конституционная модель социального государства³

Стремление государств в жесткой конкурентной борьбе занять свое место в глобализирующемся мире и получить максимальную экономическую выгоду зачастую сопровождается так называемыми социальными издержками, увеличением пропасти между богатыми и бедными, дисбалансом распределения доходов, демографическими кризисами, деформацией общественного сознания и т. п. Становится очевидным, что позитивная общественная динамика может иметь место только при условии обеспечения прав человека как высшей цивилизационной ценности и критерия справедливости формиро-

¹ Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 7.

² См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября; Закон РФ о поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // <http://www.duma.gov.ru>

³ Конституция, закон и социальная сфера общества: материалы научно-практической конференции (г. Москва, 1 декабря 2008 г.) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: ИЗИСП; ИД «Юриспруденция», 2009. С. 3–11.

вания нового мирового порядка. И главным образом это касается социальных прав. Социальные права, или права второго поколения, сформировавшиеся в процессе борьбы народов за улучшение своего экономического положения, повышение культурного статуса, получили широкое конституционное закрепление во многом благодаря их особому выделению социалистической конституционной моделью. Сегодня происходит новое наполнение содержания социальных прав, что предполагает и новые подходы к их реализации.

Одним из ключевых положений современного конституционного права, тесно связанных с идеей социальных прав, является тезис о социальном государстве, введенный в научный оборот во второй половине XIX в. немецким ученым Лоренцом фон Штайном, впервые нашедший отражение в Веймарской конституции 1919 г. и получивший широкое распространение в конституциях после Второй мировой войны.

Определение «социальное» в словосочетании «социальное государство» демонстрирует новую сущность государства на постиндустриальной стадии развития производства, характеризует содержание его политики в сфере распределения материальных благ: обеспечение определенного уровня благосостояния всех его граждан, поддержка социально уязвимых групп населения, утверждение в обществе социальной справедливости.

Основные принципы социального государства – социальная справедливость, социальное равенство, обеспечение социальных гарантий. Однако социальное государство не ставит перед собой задачу достижения абсолютной социальной справедливости, оно призвано лишь обеспечить такую социальную компенсацию, которая позволила бы исключить возникновение социальных конфликтов вследствие неравномерного распределения ресурсов, не допуская правовой, социальной и культурной изоляции определенных социальных групп. Установить размер этой компенсации чрезвычайно сложно. Один из первых теоретиков демократии нового времени А. Токвиль писал: «Люди никогда не смогут достичь той степени равенства, которая бы их удовлетворяла».

Первоочередная задача социального государства – не достижение всеобщего равенства, а обеспечение социальных гарантий. Объективно существующие социальные гарантии, а также субъективно воспринимаемые как таковые принципиально важны с точки зрения отношения конкретного человека к своей работе, к экономической, политической системе.

Сама по себе популярность идеи социального государства в огромной степени способствовала тому, что претендующие на власть политические партии стали брать ее на вооружение и использовать в пропагандистских целях.

Таким образом, именно реализация идеи социального государства способствовала стабилизации жизни в западноевропейских странах, преодолению конфронтации в обществе, формированию позитивных установок в общественном сознании. Вместе с тем не следует игнорировать тот факт, что в большинстве индустриальных государств оживленно обсуждается вопрос о границах «социального государства», т. е. о возможностях государства осуществлять мероприятия в социальной сфере, что главным образом связано с проблемой финансирования этих мероприятий.

«Социальное государство является великим изобретением века, которое гарантировало гражданам защиту против принципиальных социальных рисков, таких как болезнь, старость, безработица или бедность. Этот идеал вдохновлял большое число стран на всех континентах в различных формах, более или менее завершенных. Однако в течение более чем двадцати лет это социальное государство стало предметом обширных реформ, вызванных социальными, экономическими и финансовыми соображениями»¹.

По сути, речь идет о том, что традиционная концепция социальной политики переживает кризис. Это, безусловно, неслучайно. Дело в том, что развитие социального государства с самого начала сопровождалось возникновением ряда конфликтов.

Во-первых, между правовым и социальным принципами построения демократической государственности существуют как единство, так и противоречие. Единство состоит в том, что их реализация обеспечивает благо индивида: первый – индивидуальную свободу и основополагающие права личности, второй – материальные условия свободы, достойные условия существования каждого. Противоречие же между ними проявляется в том, что правовое государство по своему изначальному замыслу не должно вмешиваться в вопросы распределения общественного богатства, обеспечения материально благосостояния граждан. Социальное государство непосредственно занимается этим, хотя и стремится не подрывать основы рыночного хозяйства (такие, как частная собственность, конкуренция, предприимчивость, индивидуальная ответственность), не порождать массовое социальное иждивенчество.

¹ Merrien F.-X., Parchet R., Kernen A. L'Etat social. P. 2008.

Во-вторых, наблюдается конфликт между государственной властью и местным самоуправлением. С одной стороны, демократический идеал ориентируется на максимальное вовлечение людей в процесс планирования общественной жизни, а это может быть достигнуто только благодаря расширению рамок автономии местного самоуправления. С другой стороны, перераспределительная направленность социальной политики диктует необходимость разработки и внедрения общих стандартов, что возможно только путем проведения достаточно жесткой общенациональной политики и компенсации из центра региональных и местных различий.

В-третьих, существует конфликт между расширением социальных выплат и усиливающейся жесткостью правовых норм и бюрократизацией. Социальное государство нуждается в формировании бюрократического аппарата, а он-то зачастую и не может четко реагировать на индивидуальные запросы граждан. Сегодня становится все более очевидным, что бюрократизация – в немалой степени продукт самого социального государства, а следовательно, такое государство оказывается неспособным выполнить наиболее важные задачи, которые оно поставило перед собой.

В-четвертых, развитие социального государства привело к уменьшению противостояния между различными социальными группами. Материальное положение отдельного человека во все большей степени сегодня зависит от результатов коллективных переговоров и от политико-административных решений. В итоге сложились новые «обеспечиваемые» группы населения, социальное положение которых не обусловлено ни их имущественным состоянием, ни уровнем эффективности их деятельности, а зависит лишь от того, как определяются социальные критерии.

В-пятых, ситуация осложняется и рядом так называемых конструктивных недостатков, которые в принципе могут быть устранены, однако требуют значительных усилий и средств. К ним, в частности, относятся: слишком тесная взаимосвязь между трудовой деятельностью и социальными гарантиями, что снижает уровень социальных гарантий для лиц, не занятых трудовой деятельностью (например, домашних хозяек); большие различия в уровне выплат между системами обеспечения в старости; недостаточная кооперация различных социальных фондов и организаций при решении общих задач.

В-шестых, недостатком большинства существующих моделей социального государства является их неспособность достаточно быстро

и гибко реагировать на происходящие общественные изменения (структура семей; проблемы, связанные с переселенцами и беженцами, и т. д.).

Несмотря на все эти проблемы, заставляющие говорить о продолжающемся кризисе социального государства, о необходимости поиска новых оптимальных моделей его функционирования, мало у кого возникает сомнение в том, что в процессе развития оно стало базовым признаком всех стран Западной Европы наряду с рыночной экономикой и представительной демократией. Более того, несмотря на многочисленные споры о пределах распространения социальной функции государства, во всем мире происходит конституционализация этого института и, как правило, через утверждение социальных прав граждан.

Конституционное закрепление социальных прав – гарантия доступности для личности системы общественных благ, т. е. минимально необходимых для развития личности ценностей цивилизации, а принцип социального государства может рассматриваться как способ и форма конституционно-правового воплощения идеи социальной справедливости. Именно эти цели преследует конституционное право, устанавливая право на участие в системе социального страхования, право на бесплатное получение обязательного минимума образования, право на бесплатную медицинскую помощь. При пользовании данными правовыми возможностями происходит «сглаживание» неизбежного неравенства по признаку возраста, состояния здоровья, имущественного положения, образа жизни. Вместе с тем юридические гарантии этих прав, как правило, имеют самый общий характер и не предполагают их абсолютной реализации, поскольку во многом обусловлены финансово-экономическими возможностями государства и самой программно-целевой природой данной группы прав. Ни одно государство не может создать такого механизма, который бы, например, гарантировал избавление человека от болезней, если он будет требовать этого, основываясь только на конституционном праве на охрану здоровья. Именно по этой причине конституции целого ряда государств осторожны в выборе формулировок в части гарантирования социальных прав, отдавая предпочтение закреплению последних посредством норм о политике государства. Более того, в странах англосаксонского права многие из них часто вообще не считаются правами в субъективном смысле слова, ибо они не защищаются в суде (никакой суд не дает безработному работу, ссылаясь на конституционное право на труд).

Тезис о социальном государстве нашел отражение и в российской Конституции (ч. 1 ст. 7). Данную статью необходимо рассматривать в контексте с другими положениями Основного Закона России. В ст. 2 человек объявляется высшей ценностью. Кстати, раньше в конституциях демократических государств акцент делался на ценности основных прав и свобод. Это важное достижение конституционализма, и данные положения тоже есть в Конституции РФ (ст. 2). Но Основной Закон России выходит за эти пределы. При сопоставлении ст. 2 и ст. 7 раскрывается суть политики государства по отношению к человеку: «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Выбранный курс «инвестиции в человека» позволяет говорить о комплексном подходе к положению личности (не только к ее правам). Он является базовым для характеристики Российского государства как социального.

Хотя надо признать, что формула социального государства имеет очевидную целевую направленность, и это вносит элемент нереализованности, устремленности в перспективу. Именно поэтому не столь ущербно отсутствие в российской Конституции таких важных для природы социального государства положений, как о социальной функции частной собственности, социальной справедливости, социальной ответственности, социальном партнерстве, социальной солидарности и др. Некоторые из этих вопросов нашли свое развитие в законодательстве, но даже в отсутствие этих актов за годы деятельности Конституционного Суда России утвердилась позиция защиты социальных прав граждан.

Правовые позиции Конституционного Суда по широкому кругу вопросов, связанных с социальными обязанностями государства и гарантированными Конституцией социальными правами граждан, позволяют говорить о его участии в формировании доктрины социального государства, способствующей выстраиванию такой его правовой модели, которая отвечает духу и букве Основного Закона России.

В настоящее время пока невозможно обоснованно утверждать, что Россия является полностью социальным государством, хотя многие его элементы присутствуют (установленный государством прожиточный минимум, минимум оплаты труда, государственная социальная помощь бедным, наличие доли государственного, т. е. бесплатного для гражданина, образования и здравоохранения и т. д.). Но надо иметь в виду, что понятие социального государства в точных цифрах доходов, процентах государственного здравоохранения и т. п. выразить довольно сложно: в каждой стране оно может быть своим.

Особенностью российской конституционной модели социального государства является восприятие и закрепление социальных прав человека на уровне не меньшем, а в ряде случаев (например, в области здравоохранения) и большем, чем это предусмотрено международными стандартами и основными законами иных социальных государств. При этом, правда, некоторые важные права в Конституции РФ отсутствуют. Так, в ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. закреплено право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий в себя достаточное питание, одежду, жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Заметим, что в ст. 39 Конституции СССР было закреплено право граждан на «непрерывное улучшение условий жизни граждан по мере выполнения программ социально-экономического и культурного развития».

В то же время данные социологических опросов последних лет свидетельствуют о том, что большинство граждан наиболее нереализованными считают именно социальные права; по их мнению, социальная функция осуществляется российским государством нерегулярно и является недостаточно эффективной. Более того, в условиях перехода от социалистического государства патерналистского типа к демократическому государству с рыночной экономикой неизбежно появляется соблазн отказаться от социальных затрат либо урезать их¹.

Нельзя не учитывать того, что именно социальные ожидания общества должны предопределять формирование таких отношений, в которых государство не будет безразличным к положению граждан. Государство не может полностью устраниваться от выполнения социальной функции, в связи с чем совершенно справедливо в литературе обосновывается идея государственного содействия в реализации человеком своих социальных прав.

Это происходит на фоне имеющихся недостатков регламентирования социальных прав, несовершенства механизма их реализации. Признаем, что, несмотря на изменение экономических институтов российского общества, социальные институты до недавнего времени оставались неизменными: ни система образования, ни система здравоохранения, ни система социального обеспечения не претерпевали каких-либо существенных структурных перестроек.

¹ О соотношении публичных и частных интересов в социальной сфере см. подробнее: Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 26–28.

Как уже отмечалось, реализация социальных прав в наибольшей степени, чем иных групп прав граждан, зависит от состояния экономики государства. Конституционные нормы не содержат предписаний, которые можно было бы назвать экономико-правовыми гарантиями реализации этой группы прав.

Тем не менее даже противники расширения государственного вмешательства в социально-экономическую сферу признают, что социальное государство позволяет справиться с теми проблемами, решение которых рынку не под силу. Так, например, правительства всех индустриально развитых стран вынуждены вмешиваться в функционирование рынка недвижимости для обеспечения низкооплачиваемых слоев населения жильем. И это рассматривается как естественное выражение ответственности государства. Обеспечение стабильности и порядка – прямая обязанность государства.

В последнее время в российском обществе также изменилось представление о соотношении рынка и государства. Социальное государство должно активно воздействовать на экономику, и государственная политика последних лет свидетельствует о возрастании такого воздействия.

Доказательством тому является огромное социальное законодательство, хотя в конечном счете цель многих законодательных актов, регулирующих разные сферы (политического, экономического характера), – решение социальных вопросов. Все они отражают сложность и противоречивость становления правовых отношений в этой области, но еще далеко не в полной мере гарантируют реализацию принципов социального государства¹.

Уже не одна сотня нормативных актов в этой сфере за последние годы серьезно реформировалась, однако порой такие акты носили популистский характер, что приводило только к быстрому росту государственных расходов и обману граждан. Сегодня одним из основополагающих принципов законодательной деятельности является ресурсное обеспечение законов, достигаемое в том числе и путем планового бюджетирования. Перед правотворческими органами стоит непростая задача: социальная политика и экономическая политика должны дополнять и усиливать друг друга.

Сейчас ожидания общества в основном связываются с национальными проектами в области сельского хозяйства, здравоохранения, образования, жилья. Эти сферы во многом определяют качество

¹ См. подробнее: Социальное законодательство: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.Н. Зенков. М., 2005.

жизни людей и социальное самочувствие общества. В связи с этим весьма прогнозируем возврат государства в области, от вмешательства в которые в свое время пришлось отказаться. Безусловно, все это не может обойтись без нормотворчества.

Так, назрело принятие единого акта, не только устанавливающего цели и задачи национального проекта в сфере здравоохранения, но и закрепляющего новые права и обязанности органов и учреждений, а также механизм их реализации. Способствовать повышению эффективности правовых норм в образовательной сфере призвано принятие правового акта, интегрирующего и систематизирующего законодательство по всем уровням образования, частные изменения и уточнения которого привели к нарушению его концептуальной целостности, системности и упорядоченности. Требуется обеспечить скоординированное равновесие некоторых положений трудового законодательства и норм других отраслей права, в частности налогового, содержащего нормы, не согласующиеся с нормами трудового законодательства, например, в части, касающейся определения налогооблагаемой базы и оплаты труда, возможности установления льгот и преимуществ для работников, легализации наемного труда.

Для обеспечения проекта «Доступное жилье» требуется завершить модернизацию земельного и градостроительного законодательства.

Необходимо реформировать пенсионное законодательство с целью создания условий для сбалансированности пенсионной системы и обеспечения устойчивых источников выплат трудовых пенсий.

Законодательство должно создать механизмы по профилактике беспризорности и безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, обеспечить приоритетную поддержку различных форм семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Будет продолжено совершенствование нормативной правовой базы, обеспечивающей повышение оплаты труда работникам, занятым в науке, образовании, здравоохранении и культуре, на основе перехода на новые системы оплаты труда и др.

В условиях «рационализованного парламентаризма» происходит активное влияние исполнительной власти на законодательную в части как разработки проектов социальных законов, так и участия в их прохождении. Свободный, образованный, здоровый, активный человек – основа конкурентоспособности страны. Поэтому главной целью деятельности Правительства Российской Федерации является создание условий для повышения уровня жизни российских граждан. Об этом,

в частности, свидетельствуют Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., проект плана его законопроектной деятельности на 2009 г., включающий разработку таких законопроектов, как «О совершенствовании отношений в сфере обращения лекарственных средств», «Об обязательном медицинском страховании», «О Всероссийском реестре объектов спорта всех видов собственности», ряд законопроектов, направленных на формирование новых экологических стандартов жизни, на сохранение и повышение доступности объектов культурного наследия, на сокращение налоговой нагрузки на малообеспеченные слои населения.

Но более злободневным в социальной сфере становится правоприменение. Если человек как смысл всех реформ будет рассматриваться лишь в документах, а в действительности месяцами ждать решения своего вопроса, вряд ли такая реформа может иметь свое завершение.

Общая направленность государственной политики многих стран на решение важнейших проблем социальной жизни общества (обеспечение достойного уровня жизни, улучшение благосостояния будущего и нынешнего поколений, решение демографических проблем¹ и др.), в том числе и построение в этих целях европейской социальной модели, неизбежно требует формирования новой социальной модели и в российском государстве. А это возможно только при адекватном правовом обеспечении социальных прав на национальном уровне.

Поэтому очевидно, что внимание ученых-юристов и практиков должно быть сфокусировано в ближайшие годы на социальной сфере как новом предмете комплексного правового регулирования².

Вступительная статья к сборнику «Конституции государств Азии»³

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в течение многих лет изучает основные законы государств мира. В 2001 г. был издан трехтомный

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. // Российская газета. 2007. 27 апреля.

² Первый опыт такого рода работы представлен подготовленным коллективом ИЗИСП при Правительстве РФ научно-практическим пособием «Социальное законодательство» (М., 2005).

³ Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С. 5–16.

сборник «Конституции государств Европы», в который вошли тексты основных законов всех европейских государств. В 2006 г. в свет вышел трехтомник «Конституции государств Америки», в котором были представлены основные законы государств этой части света.

Теперь вниманию читателей предложена следующая работа Института – «Конституции государств Азии». Эта работа уникальна во многих отношениях. Впервые в нашей стране публикуется столь полное собрание, включающее основные законы всех государств Азии, кроме тех стран, которые географически относятся к Европе и Азии: Российская Федерация, Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Кипр, Турция, – они вошли в ранее опубликованный трехтомник «Конституции государств Европы».

Многие основные законы издаются впервые либо в новом переводе – в основном с языка оригинала. Тексты конституционных актов сопровождаются статьями ведущих специалистов с их авторскими комментариями.

Композиционно материал трехтомника построен следующим образом. В первом томе представлены конституции Западной Азии, во втором – конституции Средней Азии и Индостана, в третьем – конституции Дальнего Востока. Такое деление predetermined не только географической близостью, но и общностью истории, единым культурным наследием, схожестью политического и социально-экономического развития государств трех основных регионов Азии – Западной Азии, Средней Азии и Индостана и Дальнего Востока.

1. Истоки конституционного развития Азии

Идея конституций как основных законов не является чем-то новым для правового развития азиатских государств¹: некоторые правители древности придавали своим актам высшую юридическую силу.

Так, в Законах Хаммурапи (XVIII в. до н. э.) содержалась следующая норма, утверждавшая их верховенство: «По велению Шамаша, великого судьи небес и земли, да сияет моя справедливость в стране... да не найдут мои предначертания никого, кто бы отменил их»². Что-бы обеспечить этим законам вечность, Хаммурапи повелел высечь их тексты на огромном черном базальтовом столбе.

¹ См. об этом, в частности: McIlwain C.H. *Ancient and Modern Constitutionalism*. N. Y., 1947; Elazar D.J. *Deuteronomy as Israel's Ancient Constitution: Some Preliminary Reflections*. URL: <http://www.jcpa.org/dje/articles2/deut-const.htm>; Баренбойм П.Д. *Первая конституция мира. Библийские корни независимого суда*. М., 1997. С. 82; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. *Теория современной конституции*. М., 2005. С. 9–10; Schmitt C. *Théorie de la Constitution*. P., 2008.

² *Вестник древней истории*. 1952. № 3. С. 259.

Актом высшей юридической силы было и библейское Второзаконие, составленное Моисеем в XIV–XIII вв. до н. э.

Такое же значение имели законы, составленные при избрании первого царя Израиля Саула верховным судьей Самуилом, который «изложил народу права царства и написал в книгу»¹.

Акты высшей юридической силы принимались и в среднеазиатских княжествах, и в царствах Дальнего Востока. Примером могут служить законы первого императора Китая Цинь Ши-Хуанди (259–210 до н. э.). Один из них был высечен в камне и установлен на горе Тайшань².

Несомненно, к такому же ряду высших по своей силе источников права можно отнести и первый светский акт пророка Мухаммада – соглашение мусульман с жителями Иасриба (Медины), составленное в первые месяцы хиджры (переселения из Мекки). Примечательны следующие его положения: «Во имя Аллаха милостивого, милосердного! Это письменное соглашение (*китаб*) Мухаммада, пророка, между верующими и мусульманами-курайшитами и жителями Иасриба и теми, кто следует за ними, присоединяется к ним, и живет вместе с ними, и сражается вместе с ними за веру, о том, что они – одна община (*умма*), отдельная от других людей»³.

Актом высшей юридической силы было и Уложение Тамерлана (1336–1405), повелителя Средней Азии, покорившего Золотую Орду и Османскую империю⁴.

Но первой азиатской конституцией в современном значении этого слова стала Конституция Японии 1889 г. Она завершила революцию Мэйдзи, призванную обеспечить прорыв страны из Средневековья в наступающий XX в. Поэтому ее текст содержал в основном нормы, заимствованные из конституционных текстов западных стран, прежде всего Пруссии, Франции и Швейцарии. Формально она обеспечивала преобразование Японии в дуалистическую монархию. Учреждался парламент, наделенный правом принятия законов, установления налогов, утверждения государственного бюджета. Но верховная власть принадлежала императору. Он утверждал акты парламента, формировал правительство, контролировал его деятельность. В этом отношении Конституция Японии мало чем отличалась от монархических конституций Европы того времени.

¹ Библия. Первая книга Царств. Глава 8, стих 25.

² См.: Сыма Цян. Исторические записки. Т. 2. М., 2003. С. 66–67.

³ Большаков О.Г. История халифата. Т. 1. М., 2002. С. 92–93.

⁴ См.: Тамерлан. Автобиография. Уложение. М., 2005.

Вместе с тем это был акт с особым содержанием и значением, что отражено в Рескрипте о вступлении Конституции в действие. Основными ее идеями провозглашались верховенство императорской власти, «гармоничное согласие» между императором и его народом, укрепление основ правления, «унаследованных от Божественных предков»¹.

В целях укрепления нового правопорядка Рескриптом о воспитании (1890 г.) был установлен особый ритуал поклонения Конституции. Этот акт, в частности, призывал: «Всегда почитайте Нашу Конституцию и следуйте законам Нашего государства... Это Великий Путь – учение, завещанное многими поколениями наших предков-императоров. Это единственно истинный путь для прошлого и для настоящего. Если ему следовать в Японии и за ее пределами, не будет никаких правонарушений. И поскольку это так, и Мы, и вы, Наши подданные, все вместе должны всегда охранять этот Путь и стремиться к торжеству Нашей общей морали»².

Конституция Японии, западная по своему содержанию, вплеталась в особую правовую среду, сформировавшуюся под мощным воздействием синтоизма, а также иных традиционных религий и учений Востока. Это придавало ей устойчивость, которую смогло поколебать только поражение страны во Второй мировой войне. В 1947 г. в Японии была принята новая Конституция в том формате, который был определен командованием американской оккупационной армии.

Иной путь был избран авторами Основного Закона Ирана «Об устройстве Маджлиса» от 30 декабря 1907 г. и «Дополнений к Основному Закону» от 7 октября 1907 г.³

Конституция Ирана восприняла многие западные конституционные ценности народного суверенитета, разделения властей, прав и свобод личности. Но, как отметил В.И. Лафитский, «на них лежал неизгладимый отпечаток ислама. Он придавал конституционным нормам не только иные оттенки и краски, но нередко особое содержание»⁴.

Так, ст. 18 указывала: «Изучение и преподавание любых наук, ремесел и искусств свободно, если только они не запрещены по зако-

¹ Constitutions That Made History / Ed. by A.P. Blaustein, J.A. Sigler. N. Y., 1988. P. 248.

² Гришелева Л.Д. Формирование японской национальной культуры. Конец XVI – начало XX в. М., 1986. С. 224–225. См. также: L'Asie orientale et méridionale au XIXe–XXe siècles / H.O. Rotermond, A. Delissen, F. Gipouloux, C. Markovits. P., 2000.

³ Об истории принятия конституции Ирана см.: Конституции буржуазных стран. Т. 3. М., 1936. С. 27–34.

⁴ Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003. С. 170.

нам веры». Такое же ограничение содержала ст. 20: «Все печатные издания свободны за исключением тех, которые могут направить на дурной путь и противны чистой вере».

Доктрина разделения властей в Основном Законе Ирана была трансформирована не только за счет сохранения института монархии, но и за счет признания четвертой – духовной – власти. В ряде сфер она имела верховенство. В частности, законы Ирана могли вступить в силу только в том случае, если Комитет улемов (высший духовный совет) признавал их соответствие основам ислама (ст. 2). Осталась неприкосновенной и юрисдикция шариатских судов.

Третьим по времени принятия великим памятником азиатского конституционного правотворчества стала временная Конституция Китая 1912 г., впервые закрепившая в Азии основы современного республиканского строя. Институт императорской власти был упразднен. Были провозглашены принципы народного суверенитета, защиты прав и свобод, парламентаризма, независимости судебной власти. В целом этот акт следовал в русле западных ценностей конституционализма, нередко дополняя либо расширяя их содержание. Так, он стал одним из первых основных законов, предусмотревших создание административной юстиции – самостоятельных судебных органов, обособленных от судов по рассмотрению уголовных и гражданских дел (ст. 49). Основной функцией Конституции должно было стать рассмотрение исков граждан о привлечении должностных лиц к ответственности за нарушения закона либо принадлежащих им прав (ст. 10).

Временная Конституция действовала недолго. Через два года в результате военного переворота она была отменена, в 1916 г. вновь введена в действие, но и в этот раз только временно. Ее сменила Конституция 1923 г.

Первые основные законы Азии предопределили дальнейший ход ее конституционного развития, в котором органично сочетались общие и особые (духовные и национальные) конституционные ценности.

2. Конституционное развитие Азии в XX веке

Конституционное развитие Азии в первые десятилетия XX в. определялось в основном антиколониальной борьбой. В 1923 г. были приняты конституции Египта¹ и Афганистана, в 1924 г. – конституции Монголии и Турции, в 1925 г. – Конституция Ирака, в 1926 г. – основные

¹ Этой Конституции предшествовали несколько актов конституционного значения, изданных в период османского владычества хедивом – вице-султаном Египта.

законы Ливана и Саудовской Аравии (Геджаса), в 1928 г. – Конституция Иордании (Трансиордании), в 1930 г. – Конституция Сирии, в 1931 г. – Конституция Китая, в 1932 г. – Конституция Сиама (Таиланда), в 1934 г. – Конституция Ливана, в 1935 г. – Конституция Филиппин.

Некоторые из них вводились актами колониальных властей. Так, Конституция Сирии была введена в действие Распоряжением Верховного комиссара Французской Республики. Таким же актом была дарована Конституция Ливана. Конституция Филиппин разрабатывалась под контролем правительства Соединенных Штатов, а Конституция Иордании – под контролем правительства Великобритании. Суверенные права этих государств были ограничены. Так, Великобритания сохраняла за собой контроль над внешней и военной политикой Иордании, ее финансами, концессионными договорами на разработку природных ресурсов и т. д.

Конституции, принятые в данный период, посвящались в основном вопросам организации политической власти, закреплению определенного, довольно ограниченного, круга прав и свобод личности.

При этом отдельные акты заметно отходили от западных конституционных моделей¹. Так, основные законы Афганистана и Саудовской Аравии (Геджаса) призывали следовать нормам шариата. А Конституция Монголии провозглашала задачи построения социализма и коммунизма посредством отмены частной собственности и эксплуатации человека, возложения на государство функций по управлению всеми сферами общественной жизни.

Некоторые конституции содержали нормы, не имевшие аналогов в других конституционных актах. Например, Конституция Ирака закрепляла принцип самоуправления религиозных местных общин (ст. 112). Конституция Сиама предоставляла парламенту – Собранию народных представителей – право конституционного толкования (ст. 62). Конституция Турции допускала взимание сборов и податей, установленных обычаем (ст. 85). Конституция Китая предусматривала издание законов по борьбе с ростовщичеством и чрезмерной арендной платой за недвижимую собственность (ст. 45). А Конституция Афганистана вводила такие демократические принципы управления провинциями, как «расширение полномочий местной власти, разделение обязанностей, точное определение ответственности» (ст. 102)².

¹ О понятии и основных параметрах конституционных моделей см.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 16–31.

² Конституционные нормы приводятся по изданию: Конституции буржуазных стран. Т. 3. М., 1936.

Следующий этап конституционного развития наступил после Второй мировой войны, когда антиколониальная политика вновь активизировалась.

Первым рухнуло голландское правление в Индонезии. 18 апреля 1945 г. в этой стране была принята Конституция, провозгласившая суверенитет страны.

2 сентября 1945 г. была объявлена независимость северной части Вьетнама – Демократической Республики Вьетнам, вступившей в борьбу против французского колониального господства. 9 ноября 1946 г. в этой стране была принята первая Конституция.

Рост освободительной борьбы вынудил Францию смягчить формы колониального правления в Лаосе. 11 мая 1947 г. в этой стране была введена в действие Конституция. А несколько лет спустя (в 1954 г.) страна полностью обрела независимость.

В 1946 г. Соединенные Штаты предоставили независимость Филиппинам.

В 1947 г. был положен конец британскому владычеству в Индостане. В его северо-западной части, населенной в основном мусульманами, был создан Пакистан. Центральные, восточные и южные земли Индостана перешли под юрисдикцию Индии. Этот раздел был осуществлен Актом британского Парламента. 26 января 1950 г. вступила в действие Конституция Индии, через шесть лет (2 марта 1956 г.) – Конституция Пакистана.

В 1948 г. Великобритания предоставила независимость Цейлону (Шри-Ланке) и Бирме. В том же году в них были приняты первые основные законы (в Цейлоне – как акт британского правительства).

Независимость обрела и Корея. На ее территории, находившейся в колониальной зависимости от Японии, были образованы два государства: Республика Корея (15 августа 1948 г.) и Корейская Народно-Демократическая Республика (9 сентября 1948 г.). В том же году в каждой из них были приняты конституции. Первая следовала образцу Веймарской Конституции 1919 г., вторая – Конституции СССР 1936 г.

В 1947 г. новая Конституция вступила в силу в Японии, а в 1954 г. – в Китае.

Основные законы СССР, Индонезии, Вьетнама, Индии, Пакистана, Японии, Китая внесли заметный вклад в конституционное развитие Азии. Это были самобытные документы, утверждавшие новые, нередко противоположные идеологические, религиозные, духовные ценности права.

Так, Конституция Индонезии основывалась на принципах панча шила, сформулированных будущим первым Президентом Индонезии Сукарно: вера в единого Бога, гуманизм, национализм, демократия и социальная справедливость¹.

Конституция Вьетнама восприняла многие ценности советского конституционализма, провозгласив, в частности, верховенство представительных органов власти. Так, парламент не только принимал законы, но и избирал Президента и Председателя Правительства, утверждал состав Правительства и контролировал деятельность этих органов².

Конституция Пакистана утверждала исламские принципы демократии, свободы, равенства, терпимости и социальной справедливости.

Конституция Индии вводила новые ценности равенства и недискриминации на почве религиозной, расовой и кастовой принадлежности, пола или места рождения (ст. 15); защиты прав национальных и иных меньшинств на сохранение своего языка, письменности и культуры (ст. 29); утверждения социального порядка, способствующего благосостоянию народа (ст. 38); парламентской демократии³.

Конституция Японии провозглашала общий принцип отказа от войны (ст. 9) и идеалы единения власти и народа (преамбула, ст. 12). Она указывала, что право на жизнь, свободу и на стремление к счастью должно стать «высшим объектом внимания в области законодательства и других государственных дел» (ст. 13) и что государство должно прилагать все усилия для подъема и дальнейшего развития общественного благосостояния, социального обеспечения и укрепления здоровья нации (ст. 25).

Конституция Китая закрепляла социалистические ценности ограничения частной собственности, планового ведения хозяйства, ставила задачи установления «демократической диктатуры народа» и построения мощной централизованной государственной машины, провозглашала руководящую роль Коммунистической партии (раздел 1)⁴.

¹ Подробнее см.: Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана. М., 1960. С. 149; Дадиани Л.Я. Государственный строй Индонезии. М., 1957.

² См.: Буданов А.Г. Государственный строй Демократической Республики Вьетнам. М., 1958.

³ Подробнее см.: Басу Д.Д. Основы конституционного права Индии. М., 1986; Мишин А.А. Государственный строй Индии. М., 1956.

⁴ Подробнее см.: Государственный строй Китайской Народной Республики. М., 1988; Tsien Tche-hao. La République populaire de Chine, Droit constitutionnel et institutions. P., 1970.

Основные законы того времени представляли не только различные идеологические подходы. Они устанавливали разные пределы конституционного регулирования.

Например, Конституция Индонезии включала минимальный набор норм: 37 статей основного текста и 4 переходных положения, занимавших менее 10 страниц. По мнению Сукарно, большая детализация могла затенить суть Основного Закона, сделав его малодоступным для населения¹.

Иной подход был избран авторами Конституции Индии. 395 статей ее основного текста и многочисленные приложения регламентировали самым подробным образом многие вопросы организации государства и общества. Цель такой регламентации – не только дать четкие ориентиры для органов власти, но и по возможности ограничить свободу усмотрения законодателей и судей при толковании конституционных норм.

В 1950–1960-х гг. новые основные законы были приняты в Сирии (1950 г.), Иордании (1952 г.), Египте (1956 г.), Непале (1962 г.), Афганистане (1964 г.).

Конституции были введены также во всех новых государствах, которые обрели в то время независимость: в Омане (1951 г.), Малайзии (1957 г.), Кувейте (1961 г.), на Мальдивах (1965 г.), в Бахрейне (1971 г.), Брунее (1984 г.).

Одно из государств – Израиль – отказалось от принятия единого конституционного акта. В настоящее время в нем действуют 11 основных законов (первый из них был принят в 1958 г.)².

Во второй половине XX в. в результате сецессии возникли два государства: Сингапур, вышедший в 1965 г. из состава Малайзии, и Восточный Тимор, отколовшийся в 1999 г. от Индонезии.

Следующий этап конституционного развития наступил в 1991 г. после распада СССР. В Азии появились новые суверенные государства: Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

В новом тысячелетии к моменту издания настоящей книги принято шесть новых основных законов государств Азии: Восточного Тимора (2002 г.), Катара (2003 г.), Таиланда (2007 г.)³, Мьянмы и Бутана (2008 г.), Кыргызстана (2010 г.).

¹ См.: Лафитский В.И. Указ. соч. С. 191.

² См.: Зезв Г. Политические структуры Государства Израиль. М., 2001.

³ Конституция Таиланда 2007 г. отменена в 2008 г., и в действие вновь введена Конституция 1997 г.

3. Основные тенденции современного конституционного развития

В целом конституционное развитие Азии характеризуется довольно высокой стабильностью. В значительном числе государств (Индонезии, Индии, Пакистане, Бахрейне, Брунее, Кувейте, Малайзии, Южной Корее, Японии, большей части бывших советских республик) остаются в силе первые конституции, принятые после провозглашения независимости. Во многих государствах региона (Иране, Северной Корее и др.) за все время суверенного существования действовали только две конституции. Необходимые изменения в этих странах осуществляются не посредством принятия новых конституций, а внесением поправок в действующие тексты и конституционным толкованием¹.

На этом фоне ярким исключением предстает Таиланд. За время его бурной истории было принято 17 конституций и иных актов конституционного значения. По этому показателю он является абсолютным рекордсменом в мире.

Конституции Азии исходят из разных религиозных или идеологических установок. Основные законы большей части мусульманских государств устанавливают, что ислам является государственной религией, а шариат – главным источником законодательства (ст. 2 и 3 Конституции Афганистана, ст. 2 Конституции Бахрейна, ст. 2 Конституции Египта, ст. 3 Конституции Ирака, ст. 2 и 12 Конституции Ирана, ст. 3 Конституции Йемена, ст. 1 Конституции Катара, ст. 7 Конституции Объединенных Арабских Эмиратов, ст. 2 Основного закона (Белой книги) Султаната Оман, ст. 3 Конституции Сирии, ст. 227 Конституции Пакистана). А Основной низам о власти Саудовской Аравии 1992 г. указывает, что Конституцией Королевства является «Книга Всевышнего Аллаха и Сунна Его Пророка» (ст. 1)². И лишь отдельные конституции исламского мира (Таджикистана, Турции, Туркменистана, Узбекистана) последовательно проводят принцип отделения религии от государства.

В ряде основных законов Азии закреплён особый статус буддизма. В Конституции Бутана указано, что «буддизм является духовным наследием Бутана, содействующим принципам и ценностям мирного

¹ См.: De Gilles Toulemonde / Institutions politiques comparées. 2006; Otsu H. Les jurisprudences constitutionnelles qui modifient la Constitution au Japon // La constitution et le temps (V séminaire franco-japonais de droit public). 2003.

² О мусульманской концепции конституции см.: Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. Вопросы теории и практики. М., 1986. С. 112–159.

существования, сострадания и терпимости, отказа от насилия» (ст. 3). А в Конституции Шри-Ланки содержится норма о том, что буддизм занимает в Республике ведущее место и что обязанностью государства являются «защита и содействие учению Будды» (ст. 9).

Отдельные основные законы Азии сохраняют приверженность социалистическим принципам организации государства и общества. Так, ст. 1 Конституции Китая устанавливает, что Китайская Народная Республика является социалистическим государством демократической диктатуры народа, руководимым рабочим классом и основанным на союзе рабочих и крестьян. Конституция Вьетнама провозглашает, что основу государственной власти составляет союз рабочего класса, крестьянства и интеллигенции (ст. 2), что руководящей силой государства и общества является Коммунистическая партия Вьетнама (ст. 4), что природные ресурсы и государственный сектор экономики являются общенародной собственностью (ст. 17).

Большая часть основных законов Азии закрепляет в целом традиционный набор конституционных норм, регламентирующий правовой статус личности, разделение властей, демократическое построение органов государственной власти. Впрочем, следует подчеркнуть, что такие же нормы есть и в тех конституциях, которые имеют ярко выраженную религиозную или идеологическую окраску. И мусульманские, и буддийские, равно как и социалистические конституции, подтверждают свою приверженность принципам демократии, правового государства, защиты прав и свобод.

Наблюдается сближение основных законов под влиянием международного права. Многие его нормы непосредственно инкорпорируются в конституционные тексты. Еще более заметно его воздействие на судебную практику. Отражая эту тенденцию, отдельные конституции заявляют о прямом действии принципов международного права (ст. 2 Конституции Филиппин) и провозглашают приоритет международных актов перед нормами внутреннего законодательства (в частности, ст. 9 Конституции Восточного Тимора).

Многие конституции, в основном арабского мира, ставят задачи создания наднациональных региональных объединений. Так, ст. 1 Конституции Сирии устанавливает, что Сирия «является членом Союза Арабских Республик», что «Сирийский Арабский регион является частью Арабского отечества», а его народ – «частью Арабской нации». Аналогичные формулировки есть во многих других основных законах. Так, Конституция Бахрейна утверждает, что Бахрейн является независимым арабским государством, население которого явля-

ется частью Арабской нации, а территория – частью великой Арабской родины (ст. 1).

Задачи объединения исламского мира ставит и ст. 11 Конституции Ирана: «Согласно священному Корану... все мусульмане представляют собой единую умму. Правительство Исламской Республики Иран обязано проводить общую политическую линию, основывающуюся на союзе исламских народов; оно должно прилагать максимум усилий к тому, чтобы осуществить политическое, экономическое и культурное единство исламского мира».

Яркая черта конституций государств Азии – закрепление принципов экономической и социальной справедливости, защиты общенародной (коллективной) собственности, что стало следствием влияния не только социалистических конституций, но и традиционных религий и учений Востока: ислама, буддизма, индуизма, синтоизма и конфуцианства.

Так, ст. 8 Основного низама о власти Саудовской Аравии указывает, что основами правления в соответствии с исламским шариатом являются «справедливость, принцип консультации и равенство». В этом акте отмечается, что собственность, капитал и труд выполняют в соответствии с шариатом общественную функцию (ст. 17) и что все природные богатства, «ниспосланные Аллахом», являются собственностью государства (ст. 14).

Впрочем, следует подчеркнуть, что большая часть азиатских конституций в решении социально-экономических вопросов выходит за рамки определенных религиозных либо идеологических координат, искусно сочетая различные ценности: ислама и западного конституционализма (конституции Афганистана и Ирака), социализма и ислама (Конституция Сирии), буддизма и социализма (Конституция Шри-Ланки), западного конституционализма и буддизма (Конституция Бутана) и т. д.

Конституция Объединенных Арабских Эмиратов содержит следующие положения: «Равенство, социальная справедливость, гарантированная уверенность и безопасность, а также равенство возможностей всех граждан Объединенных Арабских Эмиратов являются основополагающими принципами построения общества; отношения между ними должны строиться на основе сотрудничества и взаимного милосердия... Семья является основой общества. Она строится на началах нравственности, религии, главенства морально-этических норм и патриотизма. Закон гарантирует ее существование, безопасность и защищает от коррупции» (ст. 14–15).

Примечательны положения Конституции Бутана, посвященные сохранению культурного наследия:

«1. Государство стремится сохранять и содействовать развитию культурного наследия страны, включая памятники, места и предметы художественной и исторической ценности, монастыри, храмы, святые тройственные сокровища образов, надписей и ступ, святые места паломничества, язык, литературу, музыку, изобразительное искусство и религию, чтобы обогащать общество и культурную жизнь граждан.

2. Государство признает культуру как развивающуюся творческую силу и стремится усиливать и содействовать развивающимся традиционным ценностям и институтам, ставшим опорой прогрессивному обществу... » (ст. 4).

Довольно своеобразно в конституциях государств Азии решаются вопросы государственного устройства и организации политической власти. В целом преобладает тенденция к централизации государственного управления, в том числе в таких федерациях, как Индия, Ирак, Малайзия, Мьянма и Пакистан. Значительную региональную автономию сохраняет только Конституция Объединенных Арабских Эмиратов. Вместе с тем в последние годы не только в федеративных, но и в унитарных государствах Азии заметно возросла роль местного самоуправления. Особый интерес вызывает опыт организации панчаятов – органов сельского местного самоуправления в Индии.

При организации центральной власти большая часть конституций исходит из принципа разделения властей. Исключением являются основные законы социалистической ориентации (Китая и Вьетнама), провозглашающие верховенство представительных органов власти.

Конституции Азии закрепляют разные формы правления. Монархическая форма правления сохранена в Бахрейне, Брунее, Бутане, Иордании, Камбодже, Катаре, Кувейте, Малайзии, Объединенных Арабских Эмиратах, Омане, Саудовской Аравии, Таиланде и Японии.

В Индии, Израиле и некоторых других государствах установлена парламентарная форма правления.

В Афганистане, Индонезии, Ираке, Филиппинах и др. существуют президентские режимы с довольно высоким уровнем концентрации власти.

Своеобразна организация центральной власти в Иране, в котором Конституция, помимо должности Президента, учреждает пост Духовного лидера страны.

Заключая краткое представление конституций Азии, необходимо отметить, что они содержат много поучительного. Это и возрождение

исторически сложившихся форм самоуправления, иных институтов прямой демократии, и защита прав национальных меньшинств, и сохранение культурного наследия, и обеспечение взаимодействия органов государственной власти, и ответственность должностных лиц. Несомненно, читатели найдут много других заслуживающих внимания конституционных конструкций и норм в трехтомном издании, открывающем самобытный путь конституционного развития Азии.

Доктринальное значение российской Конституции¹

Основные законы принято подвергать анализу через призму их близости к конституционному идеалу, параметры которого определяются требованиями современной доктрины конституционализма. Самостоятельного изучения заслуживает и вопрос о доктринальном значении конституции.

В самом общем виде доктрину характеризуют как авторитетное мнение ученых, выраженное в форме принципов, теорий, концепций. Это в полной мере относится и к конституционной доктрине. В теории и практике конституционного права концепция разделения властей традиционно связывается с именами Д. Локка и Ш. Монтескье, тезис о верховенстве (суверенитете) парламентов в его завершеном выражении – с именем А. Дайси, идея об особых судах как органах конституционного контроля – с именем Г. Кельзена. Таким образом, речь идет *о научных доктринах конституционализма, о научной конституционной доктрине, о доктрине конституционного права*². Очевидно, что возможен и более широкий подход к понятию конституционной доктрины, когда результаты научных исследований ложатся в основу деятельности государственных органов и получают правовое оформление. Это характерно для конкретной практики конституционного строительства. Нередко научные достижения ученых находили свое лаконичное выражение в формулировках конституций. Но доктрина, даже получившая свою формализацию в правовом творческом процессе, не является единственной составляющей основ конституционного моделирования государственного развития.

¹ Журнал российского права. 2009. № 2. С. 34–38.

² См. подробнее: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 37; Пряхина Т.М. Конституционная доктрина Российской Федерации. М., 2006. С. 27–30.

Последние навеяны не столько теоретическими представлениями мыслителей, сколько практикой, потребностями жизни, по-разному преломляющимися в представлениях творцов конституции. В этом случае лапидарные формулировки конституции уже сами становятся истоком научной разработки, совершенствуясь, оттачиваясь в трудах ученых. Такого рода конституционная доктрина отличается от научной доктрины конституционализма:

– Способом *возникновения* (о чем уже говорилось). Она складывается не столько на базе научных трудов, сколько возрастает из потребностей конституционного регулирования.

– Присущим ей *качеством*. В ее формулировке выражены обычно не все стороны данного явления или хотя бы большая их часть, как это характерно для научных трудов, а *суть* явления, поскольку затем такая доктрина пронизывает конституционное и иное правовое регулирование данного вида отношений.

– Не только научным авторитетом, но и *юридической силой*. Она имеет официальный, обязывающий характер.

– Особым юридическим выражением *краткого тезиса*. Этот тезис нуждается в развитии, конкретизации в законодательстве, в решениях органов конституционного контроля, не только в доктринальном, но и официальном толковании.

Важным средством такого развития могут являться не только официальные документы, но и выступления высших должностных лиц, государственных деятелей. Примером последнего времени может служить Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г., где известное положение о неизменности гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ получило новое официальное понимание, сразу же воспринятое законодателем¹: базовые конституционные принципы незыблемы, что не исключает поправок к Конституции, продлевающих, повышающих ее жизнеспособность и действенность. *Но поправки не должны стать реформой Конституции.*

В связи с этим науке еще только предстоит определить границы вносимых в Основной Закон изменений, за пределами которых уже можно ставить вопрос о конституционной реформе. Некоторые из

¹ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

них могут быть названы. Речь идет: 1) об изменениях в гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ; 2) об изменениях, принципиально меняющих организацию публичной власти в Российской Федерации; 3) о таком количественном объеме изменений конституционных норм, который хотя и не касается вышеназванных положений, но по сути меняет концептуальную направленность Основного Закона. Поскольку изменения, относящиеся к последнему из названных типов, вносятся по упрощенной процедуре, их может быть достаточно много, и именно здесь сложнее всего выявить момент, когда процесс внесения отдельных поправок переходит в русло конституционной реформы.

Выявить доктринальное значение российской Конституции можно, сопоставляя ее с принципиальными формулировками конституций других стран.

Надо признать, что оценка российской Конституции, включая ее доктринальное значение, неодинакова. На международной конференции конституционалистов в Польше в 2000 г., посвященной 10-летию постсоциалистических конституций (включая и еще не отметившую на тот момент свое 10-летие российскую Конституцию), докладчики пришли к выводу, что названные основные законы внесли мало принципиальных новелл в конституционное развитие стран мира. Были даже высказаны замечания, что некоторые из них составлены путем «простого подражания», что это «конституционный коктейль»¹.

В России уже пятилетний юбилей Конституции был встречен массовой критикой ее положений. Ни одна научная конференция или семинар, не говоря уже о политических форумах, не обходились без предложений о внесении конституционных поправок или пересмотре Конституции. Высказывались мнения и о том, что «окончательная» реализация целого ряда конституционных норм не сулит стране ничего хорошего. Более того, именно то обстоятельство, что некоторые положения Конституции пока не воплощены в полном объеме, заставляет настаивать на ее скорейшем пересмотре»².

И все же в целом исследователи и политические деятели оценивают российскую Конституцию как хорошую³, как первую российскую Конституцию, претендующую на роль реально действующего Основ-

¹ Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe. Lublin, 2001. P. 18, 365.

² Захаров А. К проблеме совершенствования российской Конституции 1993 года // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М., 1998. С. 52.

³ См.: Чиркин В. Е. Конституция: российская модель. М., 2002. С. 10–11.

ного Закона¹, и даже как Конституцию, лучше которой в обозримом будущем ничего не предвидится².

Разумеется, основные законы постсоциалистических государств, включая российский, взяли все ценное из предшествующего опыта конституционного развития, и вряд ли за это следует упрекать их создателей. Но, во-первых, некоторые положения прошлого были переосмыслены в новых условиях, а во-вторых, нельзя отрицать некоторых принципиальных новелл. Последние не являются развитыми доктринами, что, видимо, не всегда возможно, а может быть, и никогда нельзя сделать в конституционном тексте. Формулировки Конституции – это всегда такой результат деятельности ее создателей, который находит предельно емкое выражение в Конституции. Поэтому доктринальное значение Конституции РФ 1993 г. видится, прежде всего, в ее рассмотрении как источника новых доктрин. Конституция сама, являясь результатом определенного уровня развития науки, после ее принятия возвращается в научную среду и вновь становится предметом теоретических изысканий.

В качестве такой базы, на наш взгляд, можно было бы отметить следующие положения Конституции РФ.

Российская Конституция в ст. 2 объявляет человека высшей ценностью. Раньше в конституциях акцент делался на ценности основных прав и свобод. Это важное достижение конституционализма, и данные положения есть в Конституции РФ в указанной статье. Но Основной Закон России выходит за эти пределы. При сопоставлении ст. 2 и 7 раскрывается суть политики государства по отношению к человеку: «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Это позволяет говорить о комплексном подходе к положению человека (не только к его правам). Хотя надо согласиться с тем, что формула социального государства имеет элемент нереализованности, устремленности в перспективу. В российской Конституции отсутствуют важные для социального государства положения о социальной справедливости и социальной ответственности, о социальной функции частной собственности, о социальном партнерстве, социальной солидарности и др. Но некоторые из этих вопросов нашли свое развитие в законодательстве, а благо-

¹ См.: Страшун Б.А. Не спешить с конституционной реформой // Конституция как фактор социальных изменений: сб. докл. М., 1999. С. 86.

² См.: Кабышев В.Т. Конституционализм в современной России // Государство и право на рубеже веков. Конституционное и административное право: материалы Всероссийской конференции. М., 2000. С. 10–11.

даря решениям Конституционного Суда РФ последних лет утвердилась устойчивая позиция защиты социальных прав граждан.

Конституции РФ в ч. 1 ст. 3 определяет многонациональный народ в качестве единого носителя суверенитета. В зарубежном конституционном праве давно господствует концепция «нации – государства». Конституция России исходит из положения, что суверенитет Российской Федерации может осуществляться только многонациональным народом как единым субъектом. Признание народа носителем суверенитета означает, что именно народ как единое целое является источником власти в государстве, что он обладает верховенством в решении вопросов государственного устройства, осуществляя свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Реализуя свой суверенитет, народ путем референдума принял Конституцию РФ, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы¹.

К основам конституционного строя в ч. 3 ст. 5 российская Конституция 1993 г. относит самоопределение народов. В ней отчетливо прослеживается коррекция ленинско-большевистского подхода о праве наций на самоопределение «вплоть до отделения». Сохраняя приверженность известному принципу международного права о праве народов на самоопределение, Конституция рассматривает его не как безусловное самоопределение народов, а как самоопределение в рамках существующего федеративного государства.

Официальная конституционная доктрина других государств также дает примеры уточнения этого принципа. Со времени принятия решения Верховного суда Канады 1998 г. по делу о выходе Квебека из состава Канады в конституционном праве утверждается принцип: односторонний выход недопустим. Нужно учитывать интересы всего сообщества и частей государства, остающихся в нем. Это судебное решение с учетом его юридических свойств, по сути, уже стало классическим.

Таким образом, современное право (международное и конституционное) допускает сецессию, но, во-первых, не субъектов федерации как таковых, а компактно проживающих национальных групп (народов); во-вторых, рассматривает возможность выхода этих народов только в случае, если они угнетаются; в-третьих, не признает одностороннего выхода без учета интересов государства и других

¹ См.: Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий. 3-е изд. / под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2003. С. 96–100.

субъектов федерации; в-четвертых, не допускает сецессии без соблюдения определенных правовых процедур, в том числе без решения населения, принятого на референдуме отделяющегося субъекта федерации.

В контексте рассматриваемой темы интересна и ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, где провозглашается единство экономического пространства. В международных документах (Маастрихтском соглашении 1992 г., Амстердамском договоре 1997 г.) при создании и множественных реорганизациях Европейского Союза (начиная с Европейского объединения угля и стали в 1951 г.), в проекте Европейской конституции есть положения о «свободном перемещении товаров, услуг и капиталов». В российской Конституции не только повторено это положение, но и предложена более общая формулировка: «единство экономического пространства». Она конкретизируется в ст. 74: единство экономического пространства не допускает установления на территории России каких-либо препятствий (таможенных границ, пошлин, сборов и др.) для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Допустимо говорить, что в результате российского подхода создана доктрина *единства экономического пространства государства*, которая, правда, еще требует своего развития¹.

Конституция РФ 1993 г. в ч. 2 ст. 8 устанавливает в России многообразии форм собственности.

Обычно в конституциях говорится о двух формах собственности – публичной и частной, иногда – о смешанных. Конституция России не ограничивается этим и добавляет «иные формы собственности». Это может дать начало обоснованию доктрины многообразия форм собственности и позволит расширить границы конституционного регулирования видов собственности (например, существует собственность общественных объединений, религиозных организаций). В зарубежных конституциях (как стран «старой демократии», так и новых независимых государств), в Лиссабонском договоре о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества² такого рода положения отсутствуют. Российский подход не ограничивается фиксацией указан-

¹ Монографических научно-правовых работ, посвященных этой теме, немного. См., например: Проблемы формирования единого экономического и правового пространства в России. Екатеринбург, 2000.

² См.: Европейский союз. Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2008.

ных форм и видов собственности и позволяет учесть продолжающееся усложнение отношений в этой сфере. Это может быть оценено как позитивная динамика правового регулирования, так как очевидно, например, что религиозную собственность однозначно нельзя отнести ни к публичной, ни к частной форме.

Для доктринальных основ российской Конституции характерен более широкий подход к регулированию в отношении такого рода коллективов, как общественные объединения, и включению этого понятия в конституционную материю с определением границ их деятельности. Речь идет о запрещении в ч. 5 ст. 13 Конституции РФ осуществлять деятельность, направленную, в частности, на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Такое отношение отечественного конституционного законодателя к общественным объединениям дало новый простор законодательному регулированию. Например, у нас действует Федеральный закон «Об общественных объединениях». Конституционно-правовое регулирование за рубежом касается только отдельных видов коллективов – профсоюзов, кооперативов, адвокатуры.

Есть и другие зачатки новых доктрин, например различение пересмотра и внесения поправок в Конституцию (ст. 135, 136), единство системы исполнительной власти и т. д. Далеко не все новеллы Основного Закона России полностью «освоены», много новых вопросов ставит и начавшийся процесс внесения изменений в Конституцию РФ. Все это требует дальнейшего осмысления со стороны научного сообщества.

Конституция как основа законности в Российской Федерации¹

Законность как принцип деятельности всех субъектов права и как одно из неперемennых условий существования правового государства подразумевает строгое и неукоснительное соблюдение в общественной практике действующего законодательства. Признано также, что законы и другие правовые акты должны соответствовать Конституции как Основному Закону страны.

¹ Журнал российского права. 2009. № 3. С. 3–11.

В России федеральная Конституция имеет «высшую юридическую силу» (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ)¹. Это положение является исходным для понимания соотношения Конституции и законности², конституционного контроля и законности, конституционализма и законности, для разработки понятия конституционной законности. В отличие от соотношения Конституции и закона понятийный аппарат для этих явлений, на наш взгляд, еще не выстроен в должной мере. Ни в российской, ни в зарубежной науке анализом соотношения этих понятий юристы-государствоведы почти не занимались.

Так, существуют разные взгляды на соотношение законности и конституционного контроля. По мнению некоторых авторов (В.А. Кряжков), принцип законности, поскольку он не назван в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»³, не имеет отношения к этому органу (и к институту конституционного контроля в целом), поскольку Конституционный Суд призван не подчиняться законам, а проверять их на предмет соответствия Конституции РФ⁴. Другие исследователи, напротив, считают, что принцип законности является определяющим в организации и деятельности Конституционного Суда, «это универсальный правовой принцип, относящийся не только к судебным органам, но и ко всем государственным органам»⁵.

Разделяя последний подход (хотя и в более широком его истолковании), видимо, следует признать, что законность – это не только принцип. Это цель, требование, правовой режим и факт реальной

¹ Исключением из этого универсального положения является лишь ситуация в странах мусульманского фундаментализма (Катар, Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия и др.), где над конституцией (основным низамом) стоит Коран, и она должна ему соответствовать. Впрочем, и во многих других арабских странах в конституциях есть положения о том, что шариат является источником законодательства.

² Следует констатировать, что прошедшие два десятилетия тема законности практически не разрабатывалась российскими правоведами. Задачу комплексного теоретического осмысления современных проблем законности попытался решить авторский коллектив Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ и НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ в монографии «Законность в Российской Федерации» (М., 2008).

³ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁴ См.: Конституционный судебный процесс: учеб. для вузов / отв. ред. М.С. Саликов. М., 2003. С. 27.

⁵ Полемику по этому вопросу см.: Конституционный судебный процесс: учеб. для вузов / отв. ред. М.С. Саликов. С. 27; и след.

жизни (хотя и не во всех странах и не во все периоды их развития), определенное состояние в обществе и государстве¹.

Как цель законность должна присутствовать в деятельности всех органов государства, физических и юридических лиц: в обществе, коллективе, производственной единице, где соблюдается законность, отношения людей, их организации имеют прочный правовой фундамент и в этом заинтересованы все (кроме преступных элементов и группировок). Законность – также правовой постулат, требование, обращенное ко всем участникам общественных отношений, а иногда и отношений личного характера (например, в семье). Как правовой режим законность утверждается в результате правовой урегулированности тех отношений в обществе, которые должны быть регламентированы правовыми нормами и поддаются такому регламентированию, а также реализации правовых норм на практике. Это сочетание статической и динамической стороны законности, причем, во-первых, речь идет не только о законах, но и о правовых актах, изданных во исполнение их, а во-вторых, что еще более важно, о соответствии законов и иных актов общечеловеческим ценностям, общепризнанным принципам международного права. Законы, иные акты, противоречащие этому (как было, например, в фашистской Германии), и дискриминационная практика их осуществления не являются элементами законности, они ликвидируют ее. Напротив, реализация законов, отвечающих принципам отношений, выработанных человечеством (справедливости, взаимопомощи и партнерства, свободы и достоинства личности и др.), составляет фактическую часть режима законности.

Сказанное относится и к конституционной законности. Вместе с тем необходимо учитывать, что конституционная законность – это не просто часть общего режима законности, а его основа, ядро². Это обусловлено тем, что главные параметры общественного и государ-

¹ Разумеется, в любом самом благополучном обществе бывают нарушения законов физическими и юридическими лицами. Однако сами по себе такие факты не опровергают вывода (если он сделан) о существовании законности в обществе, равно как факты неукоснительного соблюдения законов (иных правовых актов) теми или иными субъектами правоотношений еще не говорят о режиме законности в стране. Для определения состояния законности в обществе нужен всесторонний подход к выработке определенных индикаторов для измерений, причем такие индикаторы могут быть неодинаковыми, например, для состояния законности и для правового режима законности.

² См. об этом: Хабриева Т.Я. Конституция и законность // Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 59–73.

ственного строя, статуса человека и гражданина определены основным законом – конституцией.

С другой стороны, бесспорно, что режим законности включает в качестве главной части обеспечения законности надзор и контроль за соблюдением конституции. Надзор за соблюдением Конституции РФ осуществляется прокуратурой Российской Федерации¹. Своими методами контроль за соблюдением конституционной законности на федеральном уровне проводят Президент РФ, Конституционный Суд РФ. Таким образом, конституционная законность имеет разные стороны: она является базой для осуществления и развития режима законности и одновременно главным, решающим объектом надзора за ее соблюдением, ибо нарушение конституционных положений влечет нелегитимность текущего законодательства, правоприменительной практики, неверные установки правосознания.

Конституционная законность в условиях XXI в. имеет социально-экономические, политические, духовно-психологические и юридические аспекты. Они находят свое выражение прежде всего в принципах современной конституции, как непосредственно обозначенных в Основном Законе России (например, признание в ст. 2 человека и его прав и свобод высшей ценностью), так и вытекающих из его буквы и духа. Принципы Конституции и являются объектом обеспечения конституционной законности.

Помимо уже упомянутого положения о человеке и его правах и свободах к числу важных для состояния конституционной законности относятся также нормы о суверенном федеративном демократическом правовом социальном светском государстве с республиканской формой правления (ст. 1, 2, 4, 7, 14 Конституции РФ), о плюралистическом обществе (как это следует из содержания ст. 13 Конституции РФ), принципы открытого, информационного² и инновационного современного общества, партнерских взаимоотношений личности, государства, коллектива и общества, труда и капитала при учете общественных интересов, прав и законных интересов всех народов и территориальных публичных коллективов, социальной справедливости, социальной ответственности. В целом это принци-

¹ О том, что прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор не только за исполнением действующих законов, но и за соблюдением Конституции РФ, говорится в поправке к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», принятой в 1999 г. (СЗ РФ. 1999. № 5. Ст. 878).

² См.: Стратегия развития информационного общества. Утверждена Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр.-212 // Российская газета. 2008. 16 февраля.

пы современных общечеловеческих ценностей, которые воплощаются в различных нормах Конституции РФ, развиваются текущим законодательством, исполняются и защищаются органами государства. Все ветви участвуют в реализации этих принципов, хотя и неодинаковыми методами.

Конституционный принцип высшей ценности человека и его прав и свобод обеспечивается принятой концепцией, согласно которой основные вложения для инновации жизни общества должны совершаться в человека, его развитие. Это находит свое отражение в национальных проектах (о доступном жилье, образовании, здравоохранении, развитии аграрно-промышленного комплекса), в курсе на инновационное развитие России, который определен решениями высших органов государственной власти, в текущем законодательстве, в различных способах реализации и защиты прав и свобод граждан.

Плюралистическое, открытое, информационное и инновационное общество получает свое выражение в нормах Конституции РФ о многопартийности, в законодательстве о политических партиях, некоммерческих и коммерческих объединениях самого разного вида, в законодательстве о запрете цензуры и обязательном информировании граждан по вопросам, установленным законом, о свободе массовой информации, передвижения, выбора места жительства, эмиграции и т. д. Соблюдение этих положений гарантируется законодательством, силой судебной власти, правоохранительных органов.

Принцип партнерских взаимосвязей личности, коллектива, государства, общества – одна из важнейших составляющих конституционной законности (в некоторых зарубежных конституциях – например, Египта в редакции 2007 г.¹ – этот принцип формулируется как солидарность в обществе, социальная солидарность). Он имеет много сторон, которые, видимо, не ограничиваются вопросами социального партнерства. Некоторые из них рассматриваются в связи с концепциями социального демократического светского государства. В целом этот принцип конституционной законности можно охарактеризовать как установление отношений взаимных прав, обязанностей и ответственности (политической, юридической, а иногда – только моральной, например в виде социальной ответственности бизнеса).

О формах помощи человеку со стороны общества и государства известно хорошо (образование, здравоохранение и др.), но известно

¹ The Modernising of the Constitution of Egypt. Ministry of Information. Cairo, 2007.

и об ответственности человека и гражданина. Такие же отношения существуют между различными объединениями граждан и государством (материальная помощь с одной стороны и ответственность за нарушение законов – с другой). Известна и взаимная ответственность, о чем говорилось выше, в том числе ответственность государства (это демонстрируют, в частности, решения Европейского Суда по правам человека, обязавшего российское государство уже по многим делам выплатить компенсацию гражданам за нарушение прав человека органами государства).

В указанных взаимоотношениях всегда учитываются, а иногда доминируют (например, в отношениях отдельных объединений и общества в целом) публичные интересы. Материальная ответственность государства, в том числе та, о которой говорилось выше, тоже предполагает присутствие не только частных (личных) интересов гражданина, но и интересов общественных: укрепление законности и формирование образа государства не только как легального (по правовым нормам), но и как легитимного (в представлениях населения) института.

Важными элементами конституционной законности XXI в. выступают принципы суверенного федеративного демократического правового социального и светского государства. В Конституции РФ нет термина «суверенное государство»¹, но в ч. 1 ст. 4 говорится о том, что «суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию». Это получило подтверждение в известных решениях Конституционного Суда РФ от 7 и 27 июня 2000 г., в которых он установил, что объявление республик в составе РФ в их конституциях суверенными государствами противоречит Конституции РФ².

Для защиты государственного суверенитета от посягательств извне существуют Вооруженные Силы РФ. Они могут использоваться и внутри страны для пресечения попыток насильственными, вооруженными способами разрушить целостность государства (пример тому – события в Чеченской Республике). Для защиты государственного суверенитета Российской Федерации используются в основном соотвествующие действия государственных органов (пример – указанные выше решения Конституционного Суда РФ).

Основа демократической конституционной законности – существование демократического государства. Юридическая и фактическая стороны демократического государства находят свое выражение

¹ В Конституции РФ нет также терминов «народный суверенитет» и «национальный суверенитет», соотносимых с понятием государственного суверенитета.

² СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; 2000. № 29. Ст. 3117.

в законодательном урегулировании и фактическом функционировании институтов непосредственной демократии (федеральные, региональные, местные референдумы), представительной демократии (создание представительных органов от муниципальных образований до Российской Федерации в целом), досрочном отзыве депутатов, предусмотренном законами некоторых субъектов РФ и уставами муниципальных образований и др., в гарантированных законодательством различных формах публичных мероприятий (Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹), в различных институтах «управленческой демократии» (предложения, заявления, жалобы граждан, обязательный прием граждан должностными лицами, включая федеральных министров (устанавливается график приема), публичные отчеты должностных лиц перед населением и др.).

Концепция социального государства – один из современных постулатов конституционной законности. Идею социального государства связывают с исследованиями немецких и австрийских авторов второй половины XIX в. – Л. фон Штейна, А. Вагнера, Ю. Офнера и др.², некоторые стороны ее правового воплощения находят в Конституции Веймарской Республики 1919 г., которую по традиции считают первой социальной конституцией (до нее на волне революционных событий была принята действующая до сих пор Политическая конституция Соединенных Штатов Мексики 1917 г., где социальные положения получили более отчетливое выражение)³. Сам термин «социальное государство» впервые был закреплен в Основном Законе (Конституции) Германии 1949 г. (ст. 20). Позже этот термин был включен в Конституцию Франции 1958 г., в конституции многих постсоциалистических государств Европы и некоторых государств Латинской Америки 90-х гг. XX в. В Конституции РФ ч. 1 ст. 7 гласит: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Инновационное развитие человека является в России в настоящее время главным требованием социальной политики и решающим критерием социального государства.

¹ СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

² См.: Социальное правовое государство: вопросы теории и практики: материалы межвузовской научно-практической конференции 21 июня 2003 г. СПб., 2003. С. 59–60, 74, 78–79.

³ См.: Хабриева Т.Я. Мексика. Вступительная статья // Конституции государств Латинской Америки: в 3 т. Т. 1. Северная и Центральная Америка. М., 2006. С. 452–453.

Вопрос о социальном государстве имеет фактическую и юридическую стороны. Юридическая сторона включает перечень определенных индикаторов, выраженных в конституционных нормах, которые характеризуют социальное государство. Если обобщать современную конституционную практику, то, видимо, к числу таких индикаторов могут, в частности, относиться: положения о социальной функции частной собственности; требование законодательного установления принципа минимального размера оплаты труда и его конкретного размера; принцип социальной справедливости; принцип социального партнерства; реальная политика, направленная на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; и др.

Не все из этих принципов непосредственно закреплены в Конституции РФ. О минимальном размере оплаты труда говорится в ч. 3 ст. 37 Основного Закона России. Некоторые принципы содержатся в других законах, принятых на основе положений Конституции (например, принцип социальной справедливости содержится в ст. 15 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹, в ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»², принцип социального партнерства указан в ст. 27 Трудового кодекса РФ).

Вопросы о социальном государстве, как и вопросы о федеративном демократическом правовом светском государстве, имеют не только юридическую, но и фактическую сторону. Последняя тоже относится к конституционной законности: она характеризует ее реализацию. В настоящее время пока невозможно утверждать, что Россия в полной мере является социальным государством. Тот же минимальный размер оплаты труда (с 1 января 2009 г. составляет 4330 руб. в месяц³) остается ниже исчисляемого Правительством РФ прожиточного минимума (5024 руб. в месяц для трудоспособного населения⁴).

¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

² СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

³ См.: Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (в ред. от 24 июня 2008 г. № 91-ФЗ) // СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2729; 2008. № 26. Ст. 3010.

⁴ См.: Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904; постановление Правительства РФ от 19 ноября 2008 г. № 860 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I и II кварталы 2008 г.» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5482.

Есть и другие вопросы, связанные с состоянием конституционной законности, относящейся к социальному государству. Вместе с тем, оценивая реализацию конституционных положений о социальном государстве в России, нужно учитывать, что производительность труда в стране в 5–6 раз ниже, чем в Западной Европе, и еще ниже, чем в США, а расходы материалов на единицу изделия значительно больше (например, расходы воды и электроэнергии в 3–5 раз). Успехи же в создании социального государства связаны прежде всего с трудом людей и умелым управлением ресурсами страны.

Конституционная законность в связи с конституционным принципом светского государства и реализацией этого принципа находит свое выражение в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹, других правовых актах. В стране свободно действуют несколько религиозных конфессий (в том числе не относящихся к основным религиям мира), множество организаций, которые могут иметь права юридического лица, у религиозных организаций есть своя собственность (включая землю)², свои образовательные учреждения (в том числе высшего профессионального образования, и с 2008 г. в установленном законодательством порядке право выдавать дипломы государственного образца). Русская Православная Церковь в соответствии с ее уставом имеет архиерейские (епископские) суды (они рассматривают только внутрицерковные дела и не вправе решать вопросы уголовного, гражданского и других отраслей права, государственные суды не рассматривают решения церковных судов).

Вместе с тем в России действуют секты, причиняющие вред физическому и психическому состоянию человека (последний известный пример – уход под землю в ожидании «конца света» группы людей с детьми в Пензенской области в 2008 г.). Но проблемы конституционной законности, относящейся к светскому государству, связаны и с точностью некоторых формулировок в законодательстве, и с практикой работы органов публичной власти. Так, в соответствии с Трудовым кодексом РФ (ст. 112) Рождество Христово (праздник одной из равноправных конфессий) является нерабочим праздничным днем, слово «Бог» упоминается в государственном гимне, бывают

¹ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

² Правительством РФ готовится к внесению в Государственную Думу проект федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения», согласно которому все зарегистрированные в Российской Федерации конфессии получают право собственности на здания и земли.

случаи освящения военных (т. е. государственных) кораблей и самолетов, зданий государственных и муниципальных органов власти по православному обряду, заседания представительных органов государственной власти субъектов РФ в некоторых субъектах РФ (например, в Чечне) начинаются с молитвы и т. д.

Значение для конституционной законности принципов федерализма и республиканской формы правления очевидно. Федерализм в России связан и с учетом прав различных народов, и с формированием основной части субъектов РФ по иным признакам. Хотя большинство населения в России – русские (более 80%), Россия – многонациональная страна. В этих условиях федерализм, учитывающий национальные особенности, является важнейшим средством обеспечения единства народов России. Попытки сепаратизма, создания конфликтов между Федерацией и теми или иными ее субъектами либо между последними (все это было в России) означают подрыв одного из важнейших устоев конституционной законности.

Что касается принципа республиканской формы правления, то это один из важнейших принципов конституционной законности. Данному принципу должны следовать и субъекты РФ, хотя в некоторых из них говорилось о «ханстве», которое якобы более соответствует традициям народа. В России нет каких-то организованных групп, выдвигающих требования монархической формы правления. Есть небольшие группы наследников прежних дворян, которые собираются в традиционной одежде, с прежними знаками отличия, но их монархические настроения пока не вылились в политические лозунги и призывы, привлекающие население. Не выдвигают претензий на престол и наследники прежнего императорского дома за рубежом.

В рассматриваемом понятийном аппарате, связанном с проблемами конституционной законности, особое место занимает вопрос о соотношении конституционализма и законности. Частично этот вопрос охватывается понятием конституционной законности как законности, основанной на действующем праве, на нормах конституции и конституционного права. Этот аспект рассмотрен выше. С другой стороны, конституционализм – доктринальное понятие. Оно стало складываться еще до принятия первых конституций государства (другие акты, называемые конституциями, были негосударственными актами или фактически ничего общего не имели с понятием современной конституции) и отражало, во-первых, представление мыслителей о правовых основах организации власти, ее ограничениях (такие представления о конституции складывались в условиях абсолютизма)

и, во-вторых, об основных правах человека и гражданина. В дальнейшем представление о конституционализме было распространено на основные принципы общественного и государственного строя, основные права новых «поколений прав», на обязанности человека и гражданина перед обществом, государством и другими людьми, на принципы межгосударственных отношений и отношений с международным сообществом. Как доктринальное представление не только о сущем, но и о должном конституционализм включает прогностические элементы. Эта часть конституционализма не связана непосредственно с законностью, но соответствующие идеи могут стать основой для принятия нового законодательства и выработки средств для его реализации. Это «будущая конституционная законность».

Понятие конституционной законности неразрывно связано с конституционным контролем. Институт конституционного контроля и соответствующие органы существуют теперь в подавляющем большинстве государств мира. Остановимся только на некоторых аспектах конституционного контроля, связанных с проблемой конституционной законности и характеризующих «правовую охрану Конституции РФ»¹.

Как известно, правовая охрана конституции (т. е. обеспечение конституционной законности прежде всего путем установления соответствия/несоответствия конституции иных правовых актов) прошла в России длительный путь развития. После принятия Конституции 1993 г. в новой России Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ была создана действующая система федерального конституционного контроля. На общегосударственном уровне специализированным органом конституционного контроля стал Конституционный Суд РФ, осуществляющий только последующий конституционный контроль в отношении законов и иных нормативных правовых актов, уже вступивших в законную силу (предварительный контроль возможен лишь в отношении международных договоров РФ, не вступивших в законную силу), и только в результате обращений к нему. По своей инициативе Конституционный Суд РФ не вправе рассматривать дела (возбуждать конституционный процесс). Он решает исключительно вопросы права и воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Из сказанного следует, что, осуществляя контроль за соблюдением конституционной законности, Конституционный Суд РФ анализирует прежде всего с правовых позиций соответствие норма-

¹ Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1995.

тивных правовых актов Конституции РФ, но практика свидетельствует, что особенно при рассмотрении вопросов о социальных правах граждан Суд оценивал и некоторые аспекты фактического положения (например, по вопросам о сертификатах на жилье для военных, поскольку стоимость сертификатов не всегда соответствовала стоимости жилья¹, о необходимости точнее учитывать соразмерность пособия по беременности и родам с реальным заработком работающих женщины²). Суд давал рекомендации законодателю, как следует исправить положения того или иного закона, признанные им неконституционными, и иногда устанавливал сроки для исправления. Правда, эти сроки не всегда выдерживались.

Осуществляя контроль за соблюдением конституционной законности, Суд действует в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ. Обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ – одна из важных целевых особенностей Конституционного Суда РФ.

Точному и единообразному пониманию конституционной законности служат толкования Конституции РФ, даваемые Судом.

Конституционный Суд РФ ориентирует правоприменителей на точное соблюдение Конституции. Это своеобразная форма применения конституционного контроля. В своей деятельности Конституционный Суд РФ выявляет конституционно-правовой смысл Основного Закона и указывает, что исключается какое-либо иное официальное толкование в правоприменительной практике (доктринальные толкования ученых в книгах, статьях, докладах возможны и даже необходимы для развития научной мысли, а вслед за ней и практики).

В связи с осуществлением конституционного контроля в любом решении Суда особое значение имеет его правовая позиция – суть, источник выводов по данному делу. Та или иная правовая позиция

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 апреля 2007 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан // СЗ РФ. 2007. № 15. Ст. 1820.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 марта 2007 г. № 4-П по делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т.А. Баныкиной // СЗ РФ. 2007 № 14. Ст. 1742.

может содержаться в одном решении, но она применяется к другим аналогичным делам и, таким образом, постепенно приобретает характер официальной правовой доктрины. Правовая позиция Конституционного Суда РФ по тому или иному вопросу не является неизменной. В новых социально-правовых условиях, позволяющих выявить смысл конституционно-правовой нормы с учетом ее конкретной реализации, правовая позиция может быть переосмыслена¹. Такой порядок не противоречит Конституции РФ. Аналогичным является подход к этому вопросу и в других странах. Верховный Суд США, Федеральный конституционный суд в Германии, другие органы конституционного контроля (в том числе и религиозно-конституционный Суд стражей в Иране) пересматривали сформулированные ими доктрины в изменившихся условиях. Такой пересмотр не является нарушением конституционной законности. Напротив, он служит уточнению толкований Конституции, а следовательно, упрочению конституционной законности в новой ситуации.

Подводя итог, следует иметь в виду, что любая конституция является не столько отражением действительности, сколько целью, к которой надо стремиться. Поэтому наличие Конституции, даже принятой всенародным голосованием, заметные изменения в деле построения демократического федеративного правового социального светского государства все же недостаточны, чтобы говорить об утверждении конституционной законности. Конституция только тогда на деле является ядром законности, когда ее принципы и нормы воплощаются в действиях всех их адресатов. Однако особенность правореализации в данном случае состоит как раз в составе субъектов, призванных проводить Конституцию в жизнь. В первую очередь – в деятельности органов государства и должностных лиц, поскольку конституционализм по сути своей направлен на ограничение деятельности государства по отношению к обществу, так как именно власть прежде всего связывается конституционными установлениями. Реализация Конституции требует серьезной организационной работы государственных органов и органов местного самоуправления. Разумеется, граждане, их объединения и все негосударственные учреждения также призваны соблюдать Конституцию. Более того,

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П 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 жалобами ряда граждан // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

некоторые ее нормы прямо адресованы гражданам. И, по-видимому, в отношении граждан следует говорить о необходимости их большей активности, в особенности когда Конституция принимается референдумом. В противном случае завоеванные социально-политические и правовые ценности будут поставлены под угрозу.

Конституция Российской Федерации и развитие законодательства¹

Конституция – это важнейший правовой акт проектирования будущего. И сейчас в преддверии двадцатилетия со дня ее принятия мы можем подвести некоторые итоги, не только оценивая достижения, но и диагностируя те проблемы, которые еще не решены.

Цели Конституции, олицетворяющей смену общественно-экономической формации, в основном достигнуты. Предотвращена угроза распада России. Сформированы новые политические, экономические и социальные институты и механизмы. Сложилась система законодательства, которая развивает основные конституционные положения, далеко выходящие за рамки жизни одного поколения.

Решены многие другие правовые задачи, качественно изменившие современное российское законодательство. Становится более сложной структура традиционных отраслей законодательства. В их рамках складываются относительно обособленные подотрасли (например, в сфере конституционного регулирования – избирательное законодательство и законодательство о правах, свободах и обязанностях граждан; в административном законодательстве – законодательство о техническом регулировании и т. д.)².

Наряду с традиционными формируются новые комплексные отрасли законодательства (об образовании, о науке, миграционное, природоохранное и другие)³. Для них характерны:

– выделение правовых принципов и институтов по предмету правового регулирования;

¹ Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 5. С. 4–12.

² См.: Рахманина Т.Н., Юртаева Е.А. Тенденции развития структуры законодательства / Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 55–72.

³ См.: Милушин М.И. Проблемы формирования комплексных образований в законодательстве России. М., 2003; Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика / отв. ред. С.В. Поленина. М., 2006.

- сочетание норм частного и публичного права;
- более высокая мобильность правового регулирования;
- стойкое взаимодействие с различными отраслями права.

Основы комплексного регулирования системы правовых отношений закладываются в самой Конституции РФ¹. Поэтому в рамках традиционных отраслей законодательства все большее значение приобретают нормативные правовые акты, имеющие комплексную (смешанную) правовую природу. Например, в гражданском законодательстве это акты о статусе государственных и муниципальных унитарных предприятий, акционерных обществ².

Появляются межотраслевые образования, вбирающие в себя элементы разных отраслей законодательства (например, в сфере регулирования информационных отношений)³.

Изменяются и методы регулирования. Законодательство все чаще привносит элементы саморегулирования, обеспечивающие более органичное сочетание законотворчества и правоприменения в общем цикле правового развития.

Такие изменения обуславливают новую композицию законодательства, приспособленную к насущным потребностям политического, экономического и социального развития страны.

Проблемы развития законодательства

Между тем в настоящее время обозначилось немало проблем, которые не вполне сочетаются с конституционными установлениями.

Без малого двадцатилетия оказалось недостаточным для законодательного освоения ценностей и норм Конституции⁴. Так, до сих пор

¹ См.: Постников А.Е., Андриченко Л.В., Васильев В.И. и др. Концепция развития конституционного законодательства / Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 123–162.

² См., например: Мозолин В.П. Роль гражданского законодательства в регулировании комплексных имущественных отношений // Журнал российского права. 2010. № 1.

³ См.: Терещенко Л.К. Концепция развития информационного и телекоммуникационного законодательства / Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 535–554.

⁴ О конституционных ценностях, см.: Smend R. Constitution and constitutional law (1928) // Weimar: a jurisprudence of crisis. Berkely, Los Angeles, London, 2000; см. также: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005; Зорькин В.Д. Социальное государство в России: проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1; Чиркин В.Е. Социальное государство: юридические индикаторы // Российский юридический журнал. 2007. № 4; Его же. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12; Гончаров П.К. Социальное государство: сущность и принципы // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Политология». 2000. № 2.

только обсуждается вопрос о принятии некоторых федеральных конституционных законов, например об изменении конституционного статуса субъекта Российской Федерации. Вероятно, они не признаются первостепенными. Но такая оценка вряд ли применима к федеральному конституционному закону об административном судопроизводстве, поскольку непринятие этого закона не позволяет реализовать многие задачи Конституции по социальной модернизации государства¹.

Одна из ключевых проблем – разбалансированность отдельных элементов системы законодательства². Развитие законодательства как системного явления подчиняется своим законам построения, однако это не всегда учитывается на практике. Одна из объективных причин – необходимость решения множества практических задач, требующая постоянного обновления законодательства. Существуют и субъективные причины, например поспешность в принятии законодательных актов.

На сегодняшний день действуют около тысячи только «полнотекстовых» – не вносящих изменений, а целиком воздействующих на объект регулирования федеральных законов, и более двадцати тысяч таких же законов – в субъектах РФ. И это – лишь малая часть массива федерального законодательства, которое насчитывает около 5 тысяч законов, и законодательства субъектов Федерации – более 100 тысяч законов.

Число законов постоянно возрастает. Так, например, в 2011 г. было принято 431, в 2010 г. – 450 федеральных законов, что в два с половиной раза больше, чем десять лет назад (в 2000 г. – 172 закона)³.

С увеличением числа законов возникает проблема размывания роли законодательства как важнейшего регулятора общественной жизни. Законодательство все чаще подвергается изменениям, утрачивая необходимые качества устойчивости и стабильности. В нем появляется все больше противоречий, что неизбежно снижает эффективность его реализации.

¹ См.: Правосудие в современном мире / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М., 2012; Серков П.П. Административная ответственность в российском праве. Современное осмысление и новые подходы. М., 2012.

² См.: Чернобель Г.Т. Системная сбалансированность законодательства как условие его стабильности и эффективности функционирования / Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 65–82.

³ По данным официального сайта Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Кроме того, в последнее время явно проявляется тенденция к расширенному использованию закона. То, что закон является универсальным инструментом социального регулирования, порождает большой спектр ожиданий – от разумных до нелепых. На закон сегодня возлагают и функцию «скорой помощи» при ДТП с участием нетрезвых водителей, и функцию «сторожа» за культовым инвентарем, и функцию «полицейского» по защите чувств верующих. Законодательные инициативы депутатов перешли в разряд «палочных» показателей эффективности их деятельности. Но закон – это не вакцина от сезонной простуды, а масштабная мера социальной реакции, которая должна применяться строго дозированно в отношении не любых, а только адекватных общественных ситуаций. Самолеты пятого поколения не используют на пассажирских авиарейсах, а компьютерами, как известно, не забивают гвозди. Закон – это мир, где оперируют специализированными профессиональными инструментами и средствами. Использование возможностей, предоставляемых законом, не в тех сферах и не в том объеме лишает закон свойственных ему авторитета и социальных преимуществ. Не случайно «разовые» законы не вписываются в системное регулирование, часто остаются вне правоприменительной практики, служат, по существу, лишь удовлетворению чьих-то персональных амбиций.

Усложняющиеся условия экономической, политической, общественной жизни объективно требуют не только структурной упорядоченности законодательства, но и его гармоничного развития. Однако на сегодняшний день одна из основных проблем – отсутствие синхронности в развитии отраслей российского законодательства, когда институты одной отрасли не вполне согласуются со сходными институтами других, смежных или обеспечивающих их отраслей.

Наглядным примером служит регулирование земельных отношений, где нормы гражданского и земельного законодательства не только выступают в качестве конкурирующих, но и создают ситуацию, когда фактическая правоприменительная практика формируется совершенно автономным и часто противоречивым образом.

В последние два десятилетия доминирующее значение придается экономически ориентированным отраслям и связанным с ними правовым институтам. Но их полноценное развитие не всегда сопровождается необходимыми масштабными изменениями других отраслей законодательства, например административного законодательства, определяющего процедуры оказания публичных услуг, пределы административных барьеров для предпринимательской

деятельности¹. На новых основах должны развиваться трудовое законодательство, что обеспечит динамичную структуру рынка труда, а также бюджетное законодательство, от которого зависит ресурсное обеспечение основных экономических и социальных программ.

Существует разрыв между законодательной идеей и правоприменительной практикой, вызванный тем, что отдельные законодательные акты принимаются без ориентации на их практическое применение. Примером может служить Градостроительный кодекс, многие положения которого в отсутствие конкретизирующих правил длительное время бездействовали. Речь идет, в частности, о регулировании территориального планирования, землепользовании, застройке поселений. Сроки их принятия неоднократно переносились. И до настоящего времени на уровне муниципальных образований в подавляющем большинстве случаев не приняты документы территориального планирования, правила землепользования и застройки. Между тем именно этим документам согласно концепции Градостроительного кодекса должна принадлежать ключевая роль в регулировании градостроительных отношений. В этом, как и во многих других случаях (в частности, при принятии Земельного кодекса), изначальный расчет законодателя на то, что недоговоренность, недоработанность закона будет амортизирована правоприменительной практикой, оказался несостоятельным.

Остаются нерешенными задачи углубления систематизационной обработки отдельных сфер законодательства, прежде всего связанных с реализацией социальных прав граждан, таких как образование, миграция и др.

В настоящее время отсутствуют даже примерные ориентиры, которые отражали бы специфику отраслевого развития законодательства в указанных сферах. Образование, здравоохранение все чаще рассматриваются не как социальная функция государства, а как сфера услуг, что затрудняет определение подходящих условий и методов, по которым может быть осуществлена систематизация законодательства².

¹ См.: Административная реформа в России / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации. М., 2008; Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007; Публичные услуги и право / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007.

² См.: Юртаева Е.А. Системность и систематизация в законотворчестве: теория и опыт // Российская юстиция. 2010. № 4.

Одним из направлений систематизации является кодификация законодательства¹. Одной из ее основных целей – обеспечение устойчивости правового регулирования. Но эта цель достигается редко, о чем свидетельствуют частые изменения кодексов.

Очевидно, основная причина кроется в неустойчивости самих отношений, ставших предметом регулирования кодексов. Но дело не только в этом. Критерии выбора кодекса как одной из форм федерального закона теоретически определены достаточно подвижно. Поэтому практика применяет их подчас излишне свободно. Некоторые кодексы, например Градостроительный, возникают на «пустом месте» при отсутствии накопленного нормативного материала, когда ему, по сути, нечего кодифицировать. В результате – форма кодекса становится неадекватной характеру и объему регулируемых отношений.

Не охватывает всех необходимых направлений налогового регулирования Налоговый кодекс². Серьезные претензии правоприменительная практика предъявляет к Земельному и Лесному кодексам³. Следствием становится частое их изменение.

Эта проблема имеет продолжение и на региональном уровне, где процесс кодификации получил масштабное развитие. Но надо помнить, что наличие кодекса предполагает объединение всех или, по крайней мере, большей части норм в соответствующей сфере общественных отношений. Однако на уровне субъектов федерации это фактически невыполнимо. Поэтому кодификация должна оставаться прерогативой федерального законодателя.

Достаточно проблемным направлением развития законодательства можно считать недостаточную проработанность использования конкретных механизмов правового регулирования, основанных на принципах саморегуляции. В отличие от многих зарубежных стран,

¹ См.: Рахманина Т.Н. Кодификация законодательства. М., 2005; Рахманина Т.Н. Закон как высшая форма кодификации // Проблемы советского законодательства: Труды ВНИИСЗ. М., 1987; Кодификация законодательства и эффективный механизм правового регулирования (рецензия на сборник «Кодификация законодательства: теория, практика, техника: материалы Международной научно-практической конференции» / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова) (Власенко Н.А., Черногор Н.Н., Абрамова А.И., Чернобель Г.Т., Дворникова О.А., Маленко Т.В.) // Журнал российского права. 2009. № 7.

² Соколова Э.Д. Проблемы совершенствования правового регулирования налоговой системы России // Финансовое право. 2012. № 1.

³ Долинина Ю.Л. Правовое регулирование использования и охраны лесов // Журнал российского права. 2012. № 2.

в России медиативные процедуры распространяются в основном на гражданско-правовые или близкие к ним отношения. Хотя возможность досудебного соглашения о сотрудничестве сейчас предусмотрена и используется даже в уголовно-процессуальном праве¹.

В качестве примера можно привести экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений (например, налоговых). Они могут быть урегулированы сторонами путем заключения мирового соглашения или с использованием других примирительных процедур. Но порядок осуществления таких процедур законодательством не определен.

Недостаточно используется и потенциал договорных отношений, обеспечивающих взаимодействие публичных органов и учреждений разных уровней государственного и муниципального управления и ведомственной принадлежности. Исключением является лишь договорная практика МЧС России. На сегодняшний день министерство заключило соглашения о содействии в реализации его функций с 63 субъектами Российской Федерации.

По-прежнему проблемным направлением остается применение законодательной техники². Законодательная техника в лучшем случае сводится к формальной организации текста закона, к его структурированию, использованию подходящих лексических единиц. Однако даже такой упрощенный подход часто вызывает пренебрежительное отношение: мол, это всего лишь казуистические правила, препятствующие решению «глобальных» проблем. Результатом такого забвения постулатов законодательной техники становится резкое снижение качества законодательства, что не только вызывает колоссальные издержки в области правоприменения, но и расшатывает устойчивость политической и социально-экономической жизни страны.

Рассмотрим несколько наиболее типичных проблем. Законодательная техника, прежде всего, требует правильного определения предмета регулирования законопроекта. Ошибки в решении этого вопроса

¹ См.: Зырянов С.М., Лебедева Е.А., Спектор Е.И., Гармаева М.А. Досудебное урегулирование споров в публичном праве // Журнал российского права. 2011. № 11; Максимова Е.Ю. Медиация в условиях современной России: проблемы и перспективы // Юридический мир. 2011. № 6; Черник И.Д. Досудебное урегулирование налоговых споров // Налоговый вестник. 2012.

² О проблемах законодательной техники см.: Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009; Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2010; Нормотворческая юридическая техника / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2011.

порождают вал законодательных инициатив, которые, по существу, не только не могут быть законами, но и не составляют надлежащего нормативного объекта для регулирования. В качестве примера можно привести проект федерального закона «Об аквакультуре»¹.

Такой дефект присущ и значительному числу действующих законов, в частности Федеральному закону «О развитии сельского хозяйства». Концептуальная недостаточность проработки вопроса о его предмете очевидна, поскольку нельзя нормативно оформить идею развития.

Другой пример – Федеральный закон 2007 г. «О транспортной безопасности». В этом акте под транспортной безопасностью понимается состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств исключительно от угроз террористических актов. Но очевидно, что вопросы транспортной безопасности только этим не ограничиваются.

Нередко забываются такие важнейшие показатели законодательной техники, как строгая однократность нормативного решения по одному и тому же вопросу, адекватность названия содержанию закона, диагностика комплексности правовых решений и др. Как следствие, отменяются ранее уже отмененные акты. В действующих законах сохраняются отсылки к недействующим актам. Под однотипными названиями («О внесении изменений в отдельные федеральные законы») принимаются совершенно разные по предмету регулирования или основаниям принятия акты.

Слабым местом остается категориально-понятийный аппарат закона, в частности использование дефиниций. Известно, что дефиниция должна формироваться посредством обобщения сущностных, качественных характеристик правовых явлений. Однако в последнее время вместо этого ограничиваются перечислением объектов либо их незначительных признаков. Часто одно и то же явление или объект определяются в разных правовых актах по-разному. Не всегда формулировка дефиниции является необходимой и оправданной мерой. Законодатель не должен злоупотреблять своим правом, предлагая в законах общеупотребительные и не имеющие различного толкования определения понятий. Во всяком случае не должно быть

¹ Проект федерального закона «Об аквакультуре» внесен в Государственную Думу 29 декабря 2010 г. Подробную информацию о рассмотрении законопроекта см. на официальном сайте Государственной Думы (http://www.duma.gov.ru/news/273/68978/?sphrase_id=644944).

конкуренции легальных определений с толковым словарем русского языка. Все это бесспорно, затрудняет процесс правоприменения.

Затрудняет правоприменение и отсутствие новых текстов федеральных законов, официально опубликованных с учетом внесенных в них изменений. Сейчас применение многих законов становится невозможным из-за отсутствия консолидированного текста со всеми инкорпорированными в него изменениями и правоприменители вынуждены обращаться к неофициальным текстам справочных правовых систем, не гарантирующих их безошибочности. В связи с этим заслуживает внимания опыт Франции, США, Великобритании, многих других государств, периодически публикующих консолидированные редакции основных законодательных актов.

Законодательство не в полной мере подготовлено к вызовам глобализации и интеграции, к восприятию юридически обязательных решений международных организаций, участником которых является Россия. Только в отношении международных договоров закреплён порядок и механизм имплементации в российское законодательство, в отношении других международно-правовых актов, в том числе рекомендательных, такие механизмы не разработаны.

Ситуацию осложняет разновекторность многих актов международного права. В частности, возникают коллизии между стандартами по правам человека: с одной стороны – Совета Европы, с другой – СНГ.

Трудноразрешимы и проблемы «наслоения» актов международного права¹. Например, процессы технического регулирования попадают в орбиту не только соответствующего федерального законодательства, но и разных уровней международной регуляции, имеющей по Конституции РФ верховенство над национальным законодательством. Так, в настоящее время принято уже около 20 технических регламентов Таможенного союза, которые в полной мере не коррелируются с актами технического регулирования в рамках ЕврАзЭС. К тому же вопросы технического регулирования разрабатываются также и в рамках СНГ.

¹ См.: Калмыкова А.В., Каширкина А.А., Лукьянова В.Ю., Морозов А.Н. Система правовых актов в сфере технического регулирования в условиях формирования Единого экономического пространства // Журнал российского права. 2011. № 6; Тиунов О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Влияние норм международного права на развитие национального законодательства // Журнал российского права. 2010. № 6; Каширкина А.А., Морозов А.Н. Правовые аспекты интеграции на постсоветском пространстве в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2010. № 2; Каширкина А.А. Доктринальные подходы: к соотношению международно-правовых и национальных норм // Журнал российского права. 2009. № 6; Лукьянова В.Ю. О формировании Единого экономического пространства // Журнал российского права. 2012. № 9.

Существуют проблемы и в адаптации международно-правовых актов. В рамках Таможенного союза был принят Таможенный кодекс, который как акт международно-правового характера заменил собой значительную часть положений российского законодательства. Но полной «привязки» к российской системе законодательства не произошло, что вызывает проблемы в практике применения Таможенного кодекса, а также сопутствующих отраслей российского законодательства, в частности налогового, валютного.

Существуют проблемы разновекторности и разноформатности и в отношении актов других международных организаций (в частности, ВТО), что требует постоянного приспособления к ним российского законодательства.

Механизмы устранения деструктивных явлений в законотворчестве

Отмеченные деструктивные явления в развитии законодательства требуют разработки соответствующих механизмов их устранения.

Современный этап развития государства можно охарактеризовать как эволюционный, связанный с его постепенным обновлением (модернизацией и новеллизацией). Это предопределяет необходимость приложения основных усилий к обеспечению стабильности законодательного регулирования, сбалансированности его системы, перехода от экстенсивного развития законодательства, связанного со стремительным увеличением числа законов, к активной законодательной политике, основанной на повышении эффективности норм действующих законов, усилении их общественной отдачи.

Сохраняется задача восполнения недостающей конституционной правовой материи: дисциплина законотворческого процесса требует реализации всех конституционных поручений, федеральных конституционных законов – в первую очередь.

В развитие законодательной деятельности необходимо усилить прогностическое начало¹. Для преодоления дефектов системности законодательства необходимо совершенствование законодательной политики государства в целом. В рамках демократического государ-

¹ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005; Чернобель Г.Т., Иванюк О.А. Технология и техника правового прогнозирования // В кн.: Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009; Тихомиров Ю.А., Черногор Н.Н., Цирин А.М. и др. Юридическое прогнозирование: понятие и особенности // Правовые проблемы научного прогресса. М., 2010.

ства, предполагающего плюрализм субъектов законодательного процесса, невозможно директивное планирование законодательной деятельности. Однако возможна определенная координация законодотворческих инициатив. Важную, «стягивающую» роль в этом процессе играют Послания Президента РФ, в которых определяются стратегические направления законодательной деятельности.

В то же время полагаем, что Государственная Дума должна играть более активную роль в определении основных направлений законодотворчества. Для этого целесообразно проведение исследований концепций развития российского законодательства под эгидой парламента. В этой работе добротную опору могут составить научные концепции развития российского законодательства, разрабатываемые Институтом законодательства и сравнительного правоведения¹.

Понятно, что не все погрешности законодательной деятельности сразу вызывают негативные социальные, юридические, а порой и политические последствия. Точно так же и позитивные последствия проявляются не сразу. Для учета разнообразного (положительного и отрицательного) опыта необходимо использовать потенциал современных и традиционных юридических технологий².

В частности, речь идет о развитии правового мониторинга. Систематический сбор, оценка, анализ информации о состоянии законодательства, прогноз динамики его развития и практики применения позволят эффективно выявлять устаревшие, коррупциогенные и противоречащие Конституции и друг другу законы, а также корректировать при необходимости действие законов, усиливая вызываемые ими позитивные последствия³.

¹ См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. и с предисл. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004; Концепции развития российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1998; Правовая реформа: концепции развития российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1995; Концепции развития российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1994.

² См.: Эффективность законодательства и современные юридические технологии. М., 2009; Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М.: ИД «Юриспруденция», 2009; Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: научно-практическое пособие. М., 2011. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М.: Юстициформ, 2011, Юридическая техника. М., 2009 и др.

³ См.: Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7; Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.

Напомним и о других юридических технологиях – оценке регулирующего воздействия, правовом прогнозировании и моделировании, стандартизации и ресурсном обеспечении законов. Структурирование, совершенствование, упорядочение процесса законотворчества – это гарантированное повышение уровня законоподготовительной деятельности и реализации законов. Нормативное оформление законотворчества как государственной задачи и юридического процесса формирования правового регулирования может быть достигнуто при помощи такого универсального средства, как закон. Речь идет о законе о нормативных правовых актах.

Начиная с 1970-х гг. Институт неоднократно ставил вопрос о необходимости принятия такого системного акта. В 1996 г. идея «закона о законах» была близка к тому, чтобы быть реализованной. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» был принят в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Но работа над ним была прервана.

Идея закона о нормативных правовых актах и сейчас сохраняет свою дискуссионность, несмотря на то, что такие законы действуют во многих странах, в том числе в Японии, Италии, Болгарии¹.

В других странах регулирование нормотворческой деятельности осуществляется в иных правовых формах – в актах парламента и правительства, а также министерств, в чьем ведении находятся вопросы нормотворческой деятельности. Так, в США каждая из палат Конгресса – Сенат и Палата представителей – издает постоянно обновляемые с 1801 г. специальные руководства «Парламентское пособие Джефферсона», в которых содержатся процедурные положения и правила нормотворческой техники. В Польше Председатель Совета министров принял в 2002 г. Правила законодательной техники. Во Франции Премьер-министр издал ряд циркуляров, обеспечивающих правовое регулирование нормотворческой деятельности, в том числе «О применении законов» от 29 февраля 2008 г., «О качестве права» от 7 июля 2011 г. В Германии Федеральное министерство юстиции под-

¹ Япония (Общие положения о законах 1898 г.), Италия (Общие положения о законах 1942 г.), Болгария (Закон «О нормативных правовых актах» 1973 г.), Казахстан (Закон «О нормативных правовых актах» 1998 г.), Беларусь (Закон «О нормативных правовых актах» 2000 г.), Узбекистан (Закон «О нормативных правовых актах» 2001 г.), Грузия (Закон «О нормативных правовых актах» 2009 г.), Кыргызстан (Закон «О нормативных правовых актах» 2009 г.), Азербайджан (Закон «О нормативных правовых актах» 2010 г.), Таджикистан (Закон «О нормативных правовых актах» 2010 г.), Туркменистан (Закон «О нормативных правовых актах» 2010 г.) и др.

готовило Рекомендации по единообразному оформлению законов и нормативных постановлений.

Конечно, принятие закона о нормативных правовых актах – это не панацея от всех «болезней» правотворчества. Но урегулирование структуры российского законодательства и элементов правотворчества в настоящее время объективно нуждается в нормативном упорядочении. Поэтому Институт вновь вернулся к разработке проекта федерального закона о нормативных правовых актах¹.

Подготовленный Институтом проект исходит из того, что в нем должны найти отражение как концептуальные, так и текущие вопросы законопроектной деятельности.

В частности, это позволит:

- обозначить круг понятий, имеющих отношение к правовой сфере государства;
- определить иерархию нормативных правовых актов с учетом федеративных начал;
- обеспечить органическое соединение процесса правотворчества и процесса правоприменения;
- закрепить правовые и иные инструменты определения эффективности нормативных правовых актов, включая прогнозирование, мониторинг и оценку регулирующего воздействия;
- создать нормативные условия для активного и содержательного участия граждан и широкой общественности в процессах подготовки, обсуждения, принятия и реализации нормативных правовых актов;
- предусмотреть действенные формы использования новейших информационных технологий в правотворчестве и правоприменении;
- гармонизировать практику применения международно-правовых актов в национальной правовой системе;
- правильно соотнести нормы российского законодательства с правовыми актами интеграционных объединений с участием России – СНГ, ЕврАзЭС, Союза России и Беларуси и других.

Решение этих задач будет способствовать формированию единой и непротиворечивой системы российского законодательства, строгой согласованности нормативных правовых актов, повышению юридического качества законоподготовительной деятельности, обеспечению ресурсного сопровождения законодательных актов, гармонизации международно-правовых и законодательных норм и в целом более полной реализации потенциала Конституции РФ.

¹ См.: Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2012. № 8.

К истории формирования российской модели правового государства¹

Между Сциллой Запада и Харибдой Востока

Современная российская модель правового государства призвана отражать не только правовую и социальную действительность, но и традиции, обусловившие менталитет российского населения, его отношение к праву, государственным и общественным институтам.

В целом исторически сложившаяся российская модель правового государства может быть охарактеризована как оригинальный государственно-правовой тип, приближающий ее одновременно и к Западу, и к Востоку, что не случайно, поскольку Россия географически соединяет эти две части света.

На протяжении своей долгой истории российское государство и общество оказывались в орбите притяжения многих цивилизаций и культур – Скандинавии и Византии, Золотой Орды и Польши, Франции и Германии и т. д.

Однако ход отечественного государственного и правового развития определялся в основном объективными факторами природного и исторического порядка. Во-первых, затратное производство с чрезвычайно небольшим прибавочным продуктом в районах критического земледелия предопределяло укоренение централизованной административной системы управления. Во-вторых, на границах государства практически постоянно присутствовало жесткое противостояние с другими народами. В частности, с 1368 по 1893 год (в течение 525 лет) было 329 лет войны, то есть на два года войны в среднем приходился только один год мира. К этому необходимо добавить несчетные внутренние смуты, бунты, восстания, перераставшие, как крестьянское движение 1773–1775 годов, в настоящие войны². Очевидно, что такое наследие не могло не отразиться на экономической, социальной и политической жизни России. Милитаризация, мобилизованность, экстраординарность, форс-мажорность, сложившиеся под влиянием исторических условий, становятся чертами националь-

¹ Диалог культур в условиях глобализации: XII Международные Лихачевские научные чтения. Т. 1: Доклады / науч. ред. А.С. Запесоцкий. СПб., 2012. С. 225–227. В основе статьи – доклад автора на XVIII Международном конгрессе сравнительного права (Вашингтон, 25 июля – 1 августа 2010 г.), опубликованный на английском языке в книге *Legal Culture and Legal Transplants. Reports to the XVIIIth International Congress of Comparative Law*. Washington, 2010. URL: <http://isaidat.di.unito.it/index.php/isaidat/article/viewFile/60/69>

² См.: Лосский Н.О. Условия абсолютного добра. М., 1991. С. 277.

ной жизни и правовой культуры в том числе. В-третьих, расширение границ государства предопределяло в целях налаживания оперативного управления страной использование жестких управленческих технологий. Просвещенная императрица Екатерина II в заметках в защиту конституционалиста Монтескье писала: «Столь великая империя, как Россия, погибла бы, если бы в ней установлен был иной образ, чем деспотия, потому что только она может с необходимой скоростью пособить в нуждах отдаленных губерний»¹. Такие условия требовали поиска собственных правовых решений, часто в противовес образцам правового развития других государств.

С другой стороны, по мере расширения границ Российского государства, включения в его состав новых народов, усиливается их влияние на развитие права. В нем появляется сплав разных решений, отражающих особенности правовой культуры народов, входивших в состав России². Так, по мере продвижения России на восток укореняются такие сугубо восточные элементы государственно-социальной жизни, как «верховное право правителя на землю», ограничивающее частную земельную собственность. Усиливаются авторитарные формы организации власти, в то время как достаточно развитые формы самоуправления – вечевые собрания, земские соборы и т. д. – предаются забвению.

Этот перелом произошел в период правления Ивана Грозного, в момент стремительного расширения России на восток. В это время создается новая концепция самодержавной, ничем не ограниченной власти царя³.

Отзвуки восточных традиций можно обнаружить и в более поздней российской истории⁴. В то время, когда в Европе шел активный распад традиционных институтов и формировался новый облик общества и государства (рыночные отношения, права человека, парламентаризм), в России проводилась политика консервации прежних устоев (общинное ведение крестьянского хозяйства, социальная закрепощенность, бесправие, авторитарные методы управления).

Следует признать, что указанная тенденция сохранялась на протяжении большей части российской истории, в том числе после свержения царизма. Так, в резолюции VII съезда Российской партии большевиков утверждалось, что она посредством диктатуры «унич-

¹ Записки императрицы Екатерины Второй. СПб., 1907. С. 686.

² См.: Трубецкой Н.С. История. Культура. Язык. М., 1995. С. 212–213.

³ См.: Лурье Я.С. Переписка Ивана Грозного с Курбским в общественной мысли Древней Руси // Переписка Ивана Грозного с Андреем Курбским. Л., 1979. С. 214–249.

⁴ См.: Библер В.С. На гранях логики культур. М., 1997.

тожает отрицательные стороны парламентаризма, особенно разделение законодательной и исполнительной властей»¹. В дальнейшем так же уничтожались «отрицательные стороны» законности, что позволило в период правления Сталина осуществить массовые репрессии, унесшие многие миллионы жизней².

Вместе с тем на развитие российского государства определенное влияние оказывали западные традиции. Оно заметно усиливается к началу XVIII века – в царствование Петра Великого. Западные институты воспринимаются как инструмент преодоления вековой отсталости российского общества. Вводится новая административно-управленческая система: Боярская Дума заменяется Сенатом (1711 г.), ликвидируются приказы, учреждаются министерские коллегии, Тайная канцелярия, Синод³. Позднее осуществляется переход к губернскому принципу деления страны, подворная подать заменяется подушной, развивается школьное и университетское образование, учреждается Академия наук. Но эти институты, внешне схожие с западными, нередко имели особое содержание. Они воспринимались как порождение государства, контролировались государством и не утрачивали связи с ним. Такое огосударствление придавало соответствующим институтам явный «восточный оттенок».

Заметим, что при выборе между Сциллой Запада и Харибдой Востока вопрос не ставился в гуманитарной плоскости: социальной ценой как «азиатских» реформ Ивана IV, так и «западнических» реформ Петра I стало резкое сокращение населения страны (в эпоху Петра – на 20%). При этом воспроизводилась одна закономерность: успешное развитие государства часто достигалось ценой резкого падения уровня жизни народа⁴.

Таким образом, истоки российской модели правового государства формировались под воздействием разнонаправленных идеологических факторов. В таких условиях идеальным было бы сочетание прагматизма и духовности: «тело» Запада, а «душа» России. Но в жизни редко удается найти идеальное сочетание разнонаправленных идеологий.

Как следствие, возникали постоянные противоречия и конфликты по линиям разлома, разделявшим государство и гражданское

¹ См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, пленумов ЦК. М., 1962. Ч. 1. С. 415.

² См.: Пихоя Р. СССР. История великой империи. Под знаком Сталина. СПб., 2009. С. 256.

³ См.: Павленко Н.И. Петр I. 4-е изд. М., 2003. С. 428.

⁴ Соловьев С.М. Публичные чтения о Петре Великом. СПб., 1903. С. 212.

общество, власть и личность, рыночные и директивные формы управления экономикой, право и бесправие.

Вместе с тем, как отмечал М. Сперанский еще в начале XIX века, «странно было бы желать, чтобы народы, в образе жизни, в привычках их, степени просвещения и промышленности различные, покорялись с равною удобностью единому образу правления»¹.

К вопросу об основных чертах российской модели правового государства

Модель правового государства отражает определенное мировоззрение и уровень правового сознания, особенности социального, политического и правового развития общества. При этом она не остается статичной², а постоянно развивается под воздействием различных факторов – геополитических, экономических, социальных, политических, духовных и иных, предопределяющих только ей присущие особенности³.

Для российской модели правового государства характерно стремление к «высшей» справедливости, правовому идеалу, к его обоснованию в религиозных верованиях и этических ценностях. Заметной отличительной чертой российской модели правового государства до сих пор остается преобладание коллективных интересов, проявляемых на разных уровнях (общенациональном, региональном, местном) и в разных общественных отношениях (в том числе в отношениях собственности). Для российской модели правового государства характерен «силовой» перевес в отношениях государства и личности. На протяжении длительного времени в правовом развитии преобладало стремление к ограничению свободы, к закреплению максимально унифицированного порядка пользования политическими, социальными и даже гражданскими правами граждан.

Своеобразие российской модели правового государства обусловлено также «патерналистской» идеологией государственного управления, прививающей уважение к авторитету власти, персонализированной

¹ Сперанский М.М. Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России (1803 г.) // Сперанский М.М. План государственного преобразования (введение к уложению государственных законов 1809 г.). М., 1905. С. 164.

² См., например: Алексеев Н.Н. Основы философии права. СПб., 1999. С. 38.

³ Kriegel B. The State and the Rule of Law. Princeton, 1995; Тихомиров Ю.А. Правовое государство: модели и реальность // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 5–20; Хабриева Т.Я. Стабильность Конституции Российской Федерации и реформы: докл. на науч.-практ. конф., посвященной 15-летию Конституции РФ (Москва. Кремль. 12 декабря 2008 г.) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 4. С. 10–14.

главным образом в лице руководителей того или иного уровня. Следствием ее реализации стало то, что основная масса российского населения не была приучена соизмерять свои действия и значение вызываемых ими социальных последствий. Именно это объясняет, почему в истории России было так много бунтов, мятежей и революционных взрывов.

В российской модели правового государства отличается и правосознание. Право воспринимается в ряду таких явлений, как власть, государство, правительство¹. Исторически это связано с неразвитостью прав и свобод личности, в том числе частной собственности, а также с преобладанием общинных форм ведения хозяйства как одной из главных опор государства. Эти факторы не способствовали укреплению гражданских начал жизни. Во многом она строилась по законам «силовой иерархии», а не на правовых процедурах, обеспечивающих равенство сторон.

С принятием Конституции 1993 года все более отчетливо проявляются импульсы к демократизации, защите прав и свобод личности, национальному единству. Утверждение этих ценностей идет через преодоление многих болезненных проблем, накопленных в предшествующие столетия. Постепенно выстраивается новый каркас правового государства, в котором сила должна соединиться с правом, обеспечивая «власть права и право власти на всем пространстве действия Конституции РФ»².

Контуры новой российской модели правового государства определены. Какой она станет, покажет будущее.

Современный мир и конституция (вместо предисловия)³

Двадцать лет Конституции Российской Федерации – по историческим меркам срок небольшой. В мире действуют конституции, принятые 200 и более лет назад (США, Норвегия), имеющие полувековой и более стаж (Франция, Италия). Однако в России за прошед-

¹ См.: Интервью Т.Я. Хабриевой «Российской газете» // Юридическая неделя. 2010. 3 июня. № 120 (5199); Самарин Ю.Ф. Избранные произведения. М., 1996. С. 507.

² Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 113.

³ Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013. С. 11–16.

шие два десятилетия произошли серьезные события, коренным образом изменившие уклад российского общества. Изучая эти события и их конституционное отражение, исследователи Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ пришли к выводу о том, что только широкая палитра наблюдений и анализ зарождения идей Конституции и институтов конституционализма позволяют понять многие явления прошлого и настоящего. Конституция Российской Федерации – неотъемлемая часть этого общего наследия и общей конституционной истории.

Идея о необходимости законодательного закрепления основных норм жизни людей и их объединений реализовалась постепенно. На определенном этапе эта идея стала требованием интеллектуальных сил общества, а затем целью широких слоев населения, превратилась в социально-политическое движение народа за Конституцию. Сначала были приняты отдельные базовые правовые положения, имевшие в современном смысле конституционное значение. Далее, нередко в переломные периоды общественного развития, социальных потрясений, принимались своды основных законов, куда включались уголовно-правовые, гражданско-правовые и другие нормы, считавшиеся особо важными. В таких сводах было немало норм конституционного характера, хотя они специально не выделялись и не группировались. Это произошло лишь тогда, когда в обществе осознали политическое значение таких норм, связанное прежде всего с вопросами государственной власти и правами человека. Тогда же были приняты первые комплексные документы конституционного характера и утвердилось отношение к Конституции как к важнейшему документу, содержащему элементы общественного договора.

С позиций настоящего времени первые конституции и акты конституционного значения (принятые в США и Франции) были несовершенны, главным образом потому, что не содержали норм о принципиальных для народа вопросах социально-экономического характера, но значение первых конституций отрицать невозможно, так как именно они положили начало явлению конституционализма.

Конституция 1993 г. тоже была принята в исторически переломный для страны период, стала результатом антиоталитарных демократических реформ. Ее ценность состоит в том, что она в форме основного закона закрепила мир и согласие в обществе, предотвратила развитие гражданской войны, обнаружив тем самым в специфических условиях России не гипотетические, а реальные элементы общественного договора.

В современной российской модели Конституции, основные черты которой рассматриваются авторами монографии, отражены и результаты мирового развития конституционных ценностей, и особенности государственно-правового и культурного развития России. Как суверенное государство, Российская Федерация должна решать актуальные для населения вопросы политического, экономического и социального характера. Недостаточный учет таких вопросов способен привести к поверхностному пониманию логики конституционного устройства страны и ее законодательства.

Нет сомнений, что за годы, прошедшие после принятия Конституции Российской Федерации, наша страна значительно продвинулась по пути реализации конституционных идеалов и принципов. Основной Закон дает ориентиры для развития российской государственности, построения демократического, правового, социального и светского государства, а закрепление федеративного устройства, принципа разделения властей и самостоятельности местного самоуправления служит сбалансированности в осуществлении государственной власти.

Избранная модель не только позволила совершенствовать конституционное регулирование, но и дала возможность общественным отношениям эволюционировать в разных направлениях. Двадцатилетний опыт доказал, что российская Конституция способна полноценно функционировать в изменяющихся условиях, в том числе в условиях всеобъемлющих процессов глобализации и масштабных кризисов.

Общественная стабильность, заложенная в российском Основном Законе, опирается на новую прогрессивную систему связей и отношений, которая, с одной стороны, рассчитана на действие в течение длительного времени, а с другой – предполагает постоянное решение новых задач, что в свою очередь требует развития Конституции Российской Федерации.

В условиях возобновившейся в последнее время дискуссии о необходимости внесения изменений в Конституцию и пределах этих изменений особенно возрастает ценность научных рекомендаций для законодателя, поскольку обоснованная правовая доктрина способна оказывать существенное воздействие на совершенствование правовой системы страны. Правда, надо помнить, что действующая Конституция представляет собой важнейшую систему жизнеобеспечения всего общественного организма, а необдуманные либо недостаточно системные конституционные реформы способны привести к общей дестабилизации государственных и правовых институтов. В связи с этим при принятии решений о поправках к Конституции следует неизменно

руководствоваться научно обоснованными критериями, учитывающими функционирование институтов конституционного права в условиях проводимых реформ. В монографии разработаны критерии допустимости изменений основного закона, при этом подчеркивается, что такие изменения возможны, если они соответствуют вызовам эпохи и осуществляются на базе исходных принципов конституции.

Рассматривая тенденции развития отечественного законодательства, авторы анализируют характеристики сложных социально-политических, экономических и правовых процессов, происходивших в стране, что позволяет объяснить логику принимавшихся, иногда недостаточно последовательных, законодательных решений, особенности использованных методов правового регулирования.

В монографии представлена комплексная оценка современного состояния системы законодательства, сложившейся в нашей стране, а также предложены рекомендации по ее модернизации. Несомненно, актуальной является идея о необходимости углубления конституционализации законодательства и правоприменительной практики, что связано с повышением качества законов, расширением их доктринальной базы и усилением авторитета в правовой системе.

Динамика развития российской Конституции от образа будущего к реальности сопровождается масштабными событиями, возникновением новых идей о государственности и праве, разнообразных общественных институтов. При этом 20-летняя история развития Основного Закона России показала, что его главные ценности и институты остались неизменными, а это позволяет уверенно прогнозировать их сохранение на необозримую перспективу как в ходе дальнейшей реализации конституционных положений, так и при изменении текста Конституции.

Генезис конституции и основные конституционные модели¹

§ 1. Истоки феномена конституции

Термин «конституция» (от лат. *constitutio* – «я устанавливаю») известен со времен Римской империи. Он обозначал различные виды

¹ Глава 1 в кн.: Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013. С. 17–46.

императорских предписаний, в том числе имевших общеобязательный характер (*lex generalis*) и включавших разные вопросы как публичного, так и частного права.

Такие акты не были ни конституциями в современном значении этого слова, ни даже сводом основных правил общественной жизни. Идея создания такого свода, которая через тысячелетия приведет к появлению иного документа – конституции государства, а также практика осуществления этой идеи возникли задолго до императорского законодательства Древнего Рима. В разных частях света в переломные периоды истории, в основном в условиях острых социально-политических конфликтов, реформ или смены правящих династий, появлялись законодательные акты, в которых закреплялись основы государственного и общественного строя и которым придавалась высшая юридическая сила. В качестве примеров можно привести законы вавилонского царя Хаммурапи, легендарную ретру Ликурга в Спарте и законодательство Солона в Афинах, Законы XII таблиц в Древнем Риме, «варварские» правды древних германцев и Русскую Правду Древней Руси, средневековые правовые акты, оформлявшие соглашения правящих сословий с королевской властью и между собой (Великую хартию вольностей 1215 г. в Англии, Золотую буллу 1222 г. в Венгрии, Золотую буллу 1356 г. в Германии и др.). Некоторые ученые прослеживают генезис конституции в еще более древних религиозно-правовых актах (в том числе во «Второзаконии» Моисея, индийских дхармашастрах), которым придавалась высшая юридическая и духовная сила¹.

Указанные акты, как теперь принято говорить, имели «конституционное значение», закрепляя важнейшие нормы по организации верховной власти, правовому положению сословий, личным и отдельным коллективным правам. Некоторые правовые нормы, например знаменитая ст. 39 Великой хартии вольностей 1215 г., звучали почти современно: «Ни один свободный человек не будет арестован или заключен в тюрьму, или лишен владения, или объявлен стоящим вне закона, или изгнан, или каким-либо иным способом обездолен, и мы не выступим против него и не пошлем против него иначе как по законному приговору равных ему и по закону страны»².

¹ См. об этом, в частности: McIlwain С.Н. *Ancient and Modern Constitutionalism*. N.Y., 1947; Elazar D.J. *Deuteronomy as Israel's ancient Constitution: some preliminary Reflections*. URL: <http://www.jcpa.org/dje/articles2/deut-const.htm>; Schmitt C. *Theorie de la Constitution*. 2008.

² Цит. по: Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVIII–XIX вв. / под ред. П.Н. Галанзы. М., 1957. С. 18.

Начиная с XII в. отдельные своды высших по юридической силе правил, относящихся к порядку организации и деятельности определенных «сообществ людей» (военно-рыцарских и монашеских орденов, городских республик Средневековья), стали называть «конституциями».

Однако эти древние и средневековые правовые акты не были конституциями в современном понимании этого слова. В деспотических восточных обществах с их тотальным огосударствлением общественной жизни само представление о конституционализме как определенной системе отношений гражданского общества и государства было невозможным.

Многие древние акты были религиозными документами, в которых не различались нормы религии, морали и права. Они имели синкретический (неразделенный) характер и воспринимались в своей основе как религиозные предписания, которые были дарованы людям Богом, обеспечивались верой в высшую силу и не подлежали пересмотру людьми.

Не имели значения современных конституций и законы древнегреческих полисов. Когда говорят, что в школе Аристотеля было изучено 158 «конституций» греческих полисов, то имеют в виду, по определению самого Аристотеля, фактические «разновидности государственных форм»¹.

Не было их и в средневековых государственных образованиях с их множеством соперничавших юрисдикций (церкви, феодальных владений, городов, сословий, иных сообществ). Государство и общество не подчинялись единым правовым нормам, право было фрагментарным, оно не было выражено в форме, общей для всех индивидов, общностей, публичных образований, поэтому в Средние века не могло быть конституций в формально-юридическом значении этого понятия, по крайней мере до момента формирования единых централизованных государств.

Вместе с тем можно утверждать, что во всех государствах с момента их появления существовала реальная, фактическая конституция, под которой в современной конституционной науке понимается сложившаяся организация власти, элементов государственного и общественного строя. Видимо, начиная с античных времен постепенно складывались элементы идеи конституционализма как системы представлений об определенных формах и методах правления и как правовой идеологии, направленной на ограничение произвола власть имущих и обеспечение прав свободного населения.

¹ Berns W. Democracy and Constitution. Essays. Wash., 2006. P. 4.

Для того чтобы понять природу, основные черты и особенности современных конституций, необходимо обратиться к истории развития «фактических» конституций и эволюции государственно-правовых идей и доктрин.

Один из ключевых вопросов любой идеологии – это природа власти, ее происхождение и предназначение. В истории человеческой цивилизации непрерывно чередовались разные формы монархии («единовластия») и коллективного правления, бюрократической централизации и распределения власти, «умеренного правления» и авторитаризма.

С античности и в течение Средних веков наиболее популярным было представление о существовании трех типичных форм правления – монархии, аристократии и демократии. Однако господствующей формой правления и в Древнем мире, и в Средние века была монархия. Чаще всего это было формальное единовластие, представлявшее собой определенную форму олигархии (власти меньшинства) с ее фактическим, а иногда лишь номинальным руководителем – монархом.

При этом цели, устанавливаемые властью, и методы ее осуществления могли иметь и некоторые общие элементы, и принципиальные различия. Начиная с древности практически никем не отрицалось, что политическая власть и ее аппарат (государство) вне зависимости от формы правления должны способствовать достижению «общего блага». Во многих древних и средневековых актах, в том числе в упомянутых выше, в качестве основной цели правления и реализации права названа «справедливость». Но понятия «общее благо» и «справедливость», а главное – воззрения на средства и методы их достижения зачастую кардинально различались.

Кроме того, всегда существовала проблема баланса общего и личного блага, власти и свободы. Политико-правовые учения и идеологии предлагали разные ее решения, но так или иначе все они сводились к главному вопросу сочетания ценностей, с одной стороны, государства (власти правителя), а с другой – общества и человека. Достаточно вспомнить идеи божественного происхождения царской власти и человека в большей части мировых религий; слова Демокрита о «государстве как величайшей ценности» и Протагора о «человеке как мере всех вещей»; учения о добродетельных правителях Фомы Аквинского и о свободном от всякой морали «государе» Макиавелли; вечный спор между последователями Конфуция и древнекитайских школ легистов с их лозунгом «Слабый народ – сильное государство».

Античные предшественники конституционализма подарили будущим цивилизациям истоки основных идей о свободе, равенстве, правах гражданина, естественном праве, народном суверенитете, верховенстве права, «разделении властей», различных формах правления, а также практики «демократического» и «республиканского» правления. Правда, все это относилось только к свободным гражданам, составлявшим, видимо, меньшинство населения.

Достижения Средневековья наука оценивает скромнее, объясняя это сдерживающей ролью религии, а также церкви, фрагментарными заимствованиями из античного конституционализма. Однако нельзя недооценивать огромную правовую работу, которую осуществили средневековые мыслители (глоссаторы, постглоссаторы и др.) по выработке различных политико-правовых концепций на основе римского права и христианских ценностей в сочетании с правовой и политической практикой европейского феодализма.

Идеи современного конституционализма появились на хорошо подготовленной политико-правовой почве как явление правовой культуры западноевропейского общества предсовременной эпохи, которая сама стала продуктом культурного синтеза западных и восточных ценностей и его длительной эволюции.

Несмотря на то что современная государственность утвердилась, начиная с Северной Америки и Европы, путем революций, воззрения на право и власть на Западе, как и на Востоке, имели сильный элемент традиционности. Все правовые системы Европы с конца XII в. воплощали в себе принципы, сформулированные в течение предшествовавших столетий, на основе синтезированных и трансформированных ценностей греческой, римской, иудейской, западно-христианской, других цивилизаций и культур¹.

Вклад европейского средневекового конституционализма по сравнению с античностью не в последнюю очередь заключался в идее и практиках ограниченного социального и политического плюрализма, а также в укреплении представлений о договорной основе взаимоотношений верховной власти с сообществом свободных групп населения. Исследователи усматривают уникальный характер европейского правового развития еще до наступления Нового времени также в конкуренции автономных систем права, прежде всего канонического и светского, а также феодального, торгового, городского и государственного². Свою лепту внесла и церковь, особенно в период острой конкуренции

¹ См.: Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1994. С. 502.

² Там же. С. 500–503.

со светской властью. К середине XII в. завершилась так называемая Папская революция, направленная на разделение церковной и «мирской» власти, с обоснованием верховной власти «священства». В это время были созданы первые трактаты по каноническому и светскому праву. В XII–XIII веках епископ Иоанн Солсберийский, которого многие считают основателем западной политической науки, и великий богослов Фома Аквинский, по-своему интерпретируя учения античных философов о государственной власти, обосновывают принципы правильного монархического правления, которое должно опираться на закон, принципы справедливости и «общего блага». Подданные, писали они, обладают не только правом, но и обязанностью сопротивляться государю-тирану, нарушающему законы Бога.

Одним из первых результатов западноевропейского развития стало довольно раннее становление доктрины «правления права» или «верховенства права» (*the rule of law*), которая требовала, чтобы правители осуществляли власть только правовыми средствами, будучи сами связанными или ограниченными установленными ими предписаниями.

Значительное влияние на конституционализм Нового времени оказали также протестантские христианские учения эпохи Реформации, которые способствовали утверждению представлений о значении индивидуальной воли и способности индивида Божьей милостью совершенствовать общество.

Известно, что до абсолютизма и буржуазных революций западноевропейские монархии прошли несколько стадий развития, каждая из которых оставила свой след в европейском политическом менталитете. После эпохи раздробленных (сеньориальных) монархий со слабой властью короны, плюрализмом политической власти и острым соперничеством государства и католической церкви в наиболее развитых странах Западной Европы сложились относительно централизованные монархии с сословным представительством (XII–XV вв.).

Этот период сопровождается возникновением «предпарламентов» – прообраза современных представительных учреждений. Общим принципом их деятельности было сотрудничество сословных групп средневекового общества с королевской и региональными властями. При этом значительную роль играла концепция «корпоративных сдержек», основанная на римской максиме: «Что касается всех, должно быть одобрено всеми».

Широкое распространение, особенно в континентальной Европе, получила также идея законодательства как важнейшего полномочия

верховной власти, источником которого является «сообщество» в целом. На этой основе уже в начале XIV в. ректор Парижского университета Марсилий Падуанский выдвинул идею монархии с разделенной законодательной и исполнительной властью, в которой законодательная власть принадлежала народу и признавалась верховной.

Иной подход был обоснован создателем теории государственного суверенитета Ж. Боденом. Суверенная власть, согласно его теории, является верховной, абсолютной, единой и неразделимой. В этом качестве она может принадлежать только целиком королю (при монархии), меньшей части народа (при аристократической форме правления) или всему народу либо большей его части (в демократической республике). В составе суверенитета Боден тем не менее выделил определенные «власти» и полномочия – законодательную, распорядительную и судебную, войны и мира, налоговую и ряд других – и указал на возможность их делегирования на определенных условиях.

В начале Нового времени наблюдается резкий всплеск интереса к вопросам обоснования государственно-правовых механизмов ограничения тирании монархической власти, которая требовала безраздельного сосредоточения в руках правителя верховного суверенитета и высшей воли в государстве и часто посягала на собственность нового предпринимательского класса. Чтобы ее сдержать, разрабатывались принципы «правильного устройства государства» и правовые средства обеспечения прав и свобод. Постепенно складывалось особое юридическое мировоззрение, получившее название «либерализм». Он стал важнейшим элементом в процессе вызревания идей конституции и конституционализма.

Либерализм исходил из того, что права и свободы человека являются правовым основанием любого общественного и государственно-го строя независимо от существующих форм правления. В основу его системы ценностей были положены автономность и самодостаточность личности, наиболее полно соответствовавшие начальной фазе развития индустриального общества. Общественный строй, который возник в результате буржуазных революций, английским писателем У. Теккереем, а вслед за ним К. Марксом был назван «капитализмом».

В либеральном мировоззрении любое государство возникло на основе «общественного договора» с целью достижения общего блага, под которым понимались прежде всего основы государственного и общественного существования, а также естественные и неотчуждаемые права, принадлежащие людям от рождения, – жизнь, свобода и собственность.

Задача власти – обеспечивать наилучшее осуществление этих прав; если она эту задачу не решала либо решала плохо, ее можно было свергнуть и учредить новую власть. На этих фундаментальных принципах формировались идеи разной степени радикализма, включая требования о замене «правления людей правлением законов», об ограничении вмешательства государства и церкви в общественную и личную жизнь, о народном суверенитете, о государственном управлении на основе согласия большинства подвластных и т. д.

Либеральное мировоззрение, как утверждали его идеологи, было основано на светском, рациональном подходе и «здравом смысле», требовавшем обновления государственной власти.

Еще до того, как появились первые писанные конституции, либеральное мировоззрение выработало представление о том, на каких принципах должен основываться «конституционный строй». Это понятие, ставшее синонимом «правильно организованного правления», включало несколько главных идей о том, что «государство связано законами» и что абсолютная власть монарха является тиранической и противоречит как божественным, так и человеческим установлениям¹, что «конституционный строй» создается народом на принципах верховенства законодательной власти и подчинения ей власти исполнительной², а «правильно организованным правлениям» присуще разделение властей между различными органами государства и они должны взаимодействовать, используя механизмы, удерживающие друг друга от крайностей³.

Отдельные конституционно-правовые идеи либерализма нашли отражение в правовых актах первой по существу революционной волны времен Реформации в Германии и Нидерландах (XVI в.), а затем – Английской революции середины XVII в. Но в полной мере они воплотились в правовых актах третьей революционной волны, поднявшейся в конце XVIII в. сначала в США, а потом охватившей Францию, другие государства Западной Европы и Латинской Америки.

Первыми актами революционного правотворчества третьей волны стали Декларация независимости США 1776 г., статьи Конфедерации США 1777 г., а затем французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г. Утвержденная Континентальным конвентом Декларация независимости не только провозгласила независимость 13 североамериканских колоний от британской короны, но и закре-

¹ См.: Спиноза Б. Избранные произведения. Т. 2. М., 1957.

² См.: Локк Дж. Сочинения. Т. 3. М., 1988. С. 137–405.

³ См.: Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. М., 1955.

пила важнейшие принципы их государственной организации: народовластие, республиканская форма правления, естественные и неотчуждаемые права человека, право народа на замену правительства. До этого положения такого рода содержались в конституциях отдельных штатов-колоний.

Филадельфийский конвент разработал и принял Конституцию США 1787 г. Это была первая конституция государства. С точки зрения уже освоенных человечеством конституционных идей Конституция США не была образцовой. По существу она регулировала только форму государственно-территориального устройства, организацию и деятельность высших органов государства. В ней не было норм об общественном устройстве (таких норм в ней нет и сейчас). Только через два года после принятия в ее текст были включены положения о личных и политических правах (первые десять поправок, составившие так называемый Билль о правах). Эти поправки не распространялись на рабов и индейское население, которые не были гражданами. Рабство в США сохранялось еще почти 80 лет после принятия Конституции США.

Конституция США 1787 г. положила начало официальному признанию доктрины конституционализма и реальному ее осуществлению. Она была принята в эпоху, когда в Европе развитие капиталистических отношений было сковано узами феодального строя. Практически все европейские государства того времени имели монархическую форму правления. Власть монархов почти повсеместно была абсолютной. В немногих государствах существовали представительные органы (парламенты), но их роль была незначительной.

Огромное революционизирующее значение для Европы имела французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г. Это был первый конституционный документ Франции.

Декларация прав человека и гражданина была принята Учредительным собранием Франции через 13 лет после Декларации независимости США и через два года после Конституции США. Она провозглашала народный суверенитет, естественные и неотъемлемые права человека, равенство граждан, утверждала, что закон есть выражение общей воли, все граждане равны перед законом и могут лично или через своих представителей участвовать в его принятии, устанавливала одинаковый доступ граждан ко всем занятиям и общественным должностям, свободу слова и печати, равномерное распределение налогов и контроль за использованием таких средств. Вместе с тем Декларация не предусматривала республиканскую фор-

му правления (монархия была сохранена и по Конституции 1791 г., которая, правда, фактически не действовала), свободу собраний и союзов, объявляла частную собственность священной.

Наряду с Конституцией США и Конституцией Франции 1791 г. Декларация 1789 г. служила в течение нескольких десятилетий образцом для конституционного правотворчества других государств, она и теперь является составной частью действующей Конституции Франции 1958 г.

В период крушения феодализма конституция как особый документ сыграла революционную роль. В ней видели необходимую форму нормативной самоидентификации нации, закрепления новых принципов ее государственной и общественной организации. Так идея превратилась в цель, затем стала требованием, а в результате – инструментом уничтожения отживших форм общественного и государственного устройства и преобразования государства и общества. При этом определилась некая цикличность развития феномена конституции: волны конституционного правотворчества поднимались, как правило, в период политических или социально-экономических конфликтов и спадали по мере стабилизации общественного и государственного устройства.

Уже в первой половине XIX в. конституционное правотворчество охватило почти всю Европу. Конституции или конституционные законы были приняты в различных странах: от юга (Италия, Испания) до севера (Швеция, Норвегия) и от запада (Бельгия, Франция) до востока (Германия). Первые конституции появились в начале XIX в. в странах Латинской Америки (ранняя из них – Конституция Венесуэлы 1811 г.). Во второй половине XIX в. процесс создания конституций распространился на Азию (Конституция Японии 1889 г.), в первой половине XX в. затронул некоторые другие страны: Иран (1906 г.), Китай (1912 г.). Метрополии стали вводить дарованные (октроированные) конституции в некоторых колониях (Индия, отдельные государства Африки). После Первой мировой войны были приняты конституции в новых государствах Восточной Европы.

В 1918 г. была принята первая конституция в Советской России, в 1924 г. – в СССР, в 1920-х гг. – в Бухаре, Хиве, Монголии и др. После Второй мировой войны в результате крушения колониальной системы в 1950–1960-х гг. и последующего образования новых государств в Азии, Африке, Латинской Америке, Океании было принято более 200 конституций новых государств (учитывая, что одни основные законы заменялись другими, а в некоторых развивающихся странах, например

в Гане, Йемене, Таиланде, за 10–15 лет сменилось около 10, а то и более конституций). Кроме того, конституции принимались в субъектах федераций, а иногда в автономных образованиях (в СССР существовали конституции не только в 15 союзных, но и в 20 автономных республиках). За 200 лет со времени появления первой конституции государства (США) и первых конституций субъектов конфедерации США (затем – федерации) неоднократно сменялись конституции во многих стабильных государствах (например, во Франции 17 раз).

Таким образом, современный опыт конституционного строительства включает создание (при учете субъектов федераций и некоторых автономий) более 1000 конституций разного вида, в том числе около 500 основных законов субъектов федерации, например в России, США, ФРГ, Бразилии и других странах. Конституции есть в отдельных автономных образованиях, например Конституция Автономной Республики Крым 1998 г. Основные законы существуют также в особых административных районах, в частности, в Китае конституцию с 1997 г. имеет Сянган (бывший Гонконг) и с 1999 г. Аомынь (бывшая португальская колония Макао).

В своей эволюции феномен конституции не оставался застывшим и неизменным. Со временем появляются новые конституции и конституционные модели, придававшие конституциям дополнительные характеристики и новые черты. Но, как бы ни менялись содержание и формы конституции, этот феномен сохранял свое изначальное качество основного закона, имеющего высшую юридическую силу, устанавливающего основы общественного и государственного строя и правового положения человека и гражданина, являющегося юридической базой для создания норм других отраслей права, чье верховенство обеспечивалось особыми гарантиями, в том числе в порядке конституционного контроля всех иных нормативных правовых актов.

В науке конституционного права предложены разные определения конституции. Однако, видимо, можно считать, что после Второй мировой войны, когда в конституции капиталистических стран стали включаться принципиальные положения социально-экономического характера, которые в социалистических конституциях были с самого начала, сложилось более или менее общее понятие современного феномена конституции как основного закона, имеющего высшую юридическую силу, принимаемого и изменяемого в усложненном порядке, обеспечиваемого особой правовой охраной, юридически закрепляющего основы, базовые ценности общественного, государственного строя и правового статуса личности. Любая конституция

содержит элементы общественного договора различных слоев населения и политических групп, устанавливает правовые основы взаимосвязей индивида, объединений (коллективов), создания и распределения социальных ценностей в обществе путем использования государственной власти, организованного влияния на нее. Это самое общее представление о современной конституции, на основе которого складываются представления о разных типологиях, классификациях основных законов.

§ 2. Конституционные типологии

Изучая проявления разных сторон феномена конституции, некоторые нормы конституций или даже отдельные конституции, часто сложно проникнуть в их глубинную суть. Необходимо провести сопоставление содержания и форм основных законов разного рода. Сравнения, которые приводятся в данной книге, – один из методологических подходов к созданию обобщений, классификаций, типологий. Наряду с ним используются многие другие не менее важные способы исследования – исторический и логический, индукция и дедукция, анализ и синтез, приемы кибернетики (выявление прямых и обратных связей) и синергетики (изучение способов перехода от хаоса к порядку и обратно). В итоге глубже постигается сущность явлений, в том числе конституций. Возникают обобщенные представления об их взаимосвязях, способах развития, выявляется системность переходов от одних видов к другим.

Однако любая классификация имеет не только объективный характер, а речь идет о реальных явлениях – конституциях, но и субъективный элемент. Исследователь сам создает типологию, руководствуясь своим методологическим подходом и сложившимися у него на основе этого подхода оценками. Наука учитывает элементы субъективности в создаваемых классификациях конституций, которые нельзя недооценивать. Классификации конституций по содержанию (феодално-теократические низамы в странах мусульманского фундаментализма, конституции капиталистического общества, конституции тоталитарного социализма, современные постсоциалистические конституции), по форме (консолидированные, неконсолидированные, комбинированные, гибкие и жесткие, принятые на время и рассчитанные на неопределенный срок и др.) создают условия для лучшего понимания сути тех или иных конституций, пределов их объективных возможностей.

С момента появления первых конституций, как было указано ранее, принято более 1000 общенациональных основных законов.

Действующие конституции характеризуются огромным разнообразием форм и содержания. В основном они относятся к числу единых писанных документов. И только в Великобритании, Канаде, Швеции, Новой Зеландии, Израиле, ряде других государств конституция состоит из нескольких, иногда очень большого числа, нормативных правовых актов, а подчас и неписанных конституционных обычаев (Великобритания, Новая Зеландия).

Британские исследователи Э.У. Брэдли и К.Д. Эвинг включают в число актов конституционного значения более 400 статутов¹. Помимо законов в свод конституции англосаксонских стран входят судебные прецеденты, конституционные обычаи, научные доктрины знаменитых британских юристов, например тезис А. Дайси о суверенитете парламента в Великобритании. Число таких источников конституции подсчитать невозможно, учитывая, что многие из них являются «спящими» – не применяемыми, но не утратившими своей юридической силы.

Существуют и краткие, и очень пространные конституции. Так, Конституция Индии примерно в семь раз больше Конституции США и почти в 19 раз больше Конституции Индонезии.

Отдельные конституции имеют длительное, а другие непродолжительное действие. Так, Конституции США 226 лет. В 2014 году Конституции Норвегии исполняется 200 лет. Вместе с тем в конституционной истории Таиланда, Франции, Перу действовали соответственно 17, 16 и 9 конституций и иных актов конституционного значения.

Подавляющая часть европейских конституций основана на либерально-демократических ценностях, отвергающих верховенство каких-либо идеологий или религий, а основные законы большей части мусульманских государств провозглашают ислам государственной религией². Более того, Основной низам о власти Саудовской Аравии 1992 г. устанавливает, что Конституцией Королевства является «Книга Всевышнего Аллаха и сунна Его Пророка» (ст. 1)³.

¹ См.: Bradley A.W., Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. 15th edition, L. 2011.

² Ислам провозглашен государственной религией, а шариат – главным источником законодательства в ст. 2 и 3 Конституции Афганистана, ст. 2 Конституции Бахрейна, ст. 3 Конституции Ирака, ст. 2 и 12 Конституции Ирана, ст. 3 Конституции Йемена, ст. 1 Конституции Катара, ст. 7 Конституции Объединенных Арабских Эмиратов, ст. 2 Основного Закона (Белой книги) Султаната Оман, ст. 3 Конституции Сирии, ст. 227 Конституции Пакистана, ст. 2 Конституции Египта.

³ О мусульманской концепции конституции см.: Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право: вопросы теории и практики. М., 1986. С. 112–159.

Конституции закрепляют разные формы государственно-территориального устройства и формы правления.

В современном мире преобладают конституции унитарных государств. Лишь в каждой восьмой конституции, в 27 основных законах, закреплена федеративная форма государственного устройства (Россия, Австралия, Австрия, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Венесуэла, Германия, Индия, Пакистан, Малайзия, Ирак, США и др.). Значительная часть конституций устанавливает региональную автономию отдельных территориальных образований, в частности в Великобритании, Италии, Испании, Финляндии, Китае, Украине.

Монархическая форма правления сохранена более чем в 40 государствах, в том числе в Великобритании и большинстве стран Британского Содружества, Испании, Бельгии, Швеции, Норвегии, Бахрейне, Брунее, Бутане, Иордании, Катаре, Камбодже, Кувейте, Малайзии, Непале, Объединенных Арабских Эмиратах, Омане, Саудовской Аравии, Таиланде, Японии.

Большая часть государств являются республиками с парламентарной (например, Италия и Израиль), президентской (Афганистан, Индонезия, Ирак, Филиппины и т. д.) либо смешанной (в частности, Франция и Финляндия) формами правления. Существуют также формы правления, которые не укладываются в указанную классификацию. Так, Конституция Ирана, помимо должности президента, учреждает пост Духовного лидера страны.

При всех различиях конституций многое их объединяет, что объясняется не только общностью задач по закреплению основ государственной и общественной жизни, но и современными вызовами эпохи глобализации.

В последние годы наблюдается тенденция к сближению основных законов и под влиянием международного права. Многие его нормы непосредственно инкорпорируются в конституционные тексты. А отдельные конституции закрепляют принцип прямого действия принципов международного права (например, ст. 2 Конституции Филиппин) и провозглашают приоритет международных актов над нормами внутреннего законодательства, за исключением конституции (ст. 15 Конституции РФ, ст. 9 Конституции Восточного Тимора и т. д.).

Целый ряд конституций, в том числе государств Европейского сообщества, латиноамериканского региона, арабского мира, ставят задачи создания наднациональных региональных объединений либо сближения отдельных государств. Так, в ст. 11 Конституции Ирана утверждается, что «все мусульмане представляют собой единую

умму» и что «правительство обязано прилагать максимум усилий к тому, чтобы осуществить политическое, экономическое и культурное единство исламского мира».

В последние десятилетия в российской и зарубежной научной литературе было предпринято несколько попыток классифицировать модели конституции в целях определения обобщающего понятия для групп конституций либо отдельного понятия для конституции, отличающейся по своим типологическим признакам от других.

Так, российский исследователь Ю.А. Юдин, выделяя четыре этапа глобального конституционного развития, рассматривает несколько моделей конституции¹.

На первом этапе, от появления Конституции США 1787 г. до возникновения первого государства «диктатуры пролетариата» в России и принятия Конституции РСФСР 1918 г., существовала только модель «буржуазной конституции».

На втором этапе (с 1918 г.) появилась модель социалистической конституции. Эта модель получила свое развитие в конституциях других государств социалистической ориентации, возникших в Европе и Азии после Второй мировой войны (Албания, Болгария, Венгрия, Корейская Народно-Демократическая Республика, Китай и др.).

На третьем этапе, связанном с крушением колониальной системы, возникло более 130 новых государств в Азии, Африке, Латинской Америке и появились, как отмечает Ю.А. Юдин, модели первой и второй волн этого этапа. Обобщающих названий для конституций этих волн он не предлагает, что отчасти понятно, особенно в отношении конституций второй волны, когда в новых государствах, в частности в Тропической Африке, принимались разные по своей сущности конституции. Некоторые из них были построены по образцу прежних метрополий – так называемые конституции капиталистической ориентации, другие подражали советской модели – социалистической ориентации. Естественно, что общее название для этих двух видов конституции, которое выражало бы их содержательные признаки, подобрать невозможно. Термин «конституции развивающихся стран» выражал лишь внешнее сходство.

Понятие «конституционная модель» используется В.Е. Чиркиным по отношению к России² и французским профессором Университета Бордо-IV М.-К. Понтро – в более общей форме. Возражая против

¹ См.: Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2002. С. 49 и след.

² См.: Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2004.

предложенного Р. Давидом разделения правовых систем на определенные семьи, М.-К. Понтро утверждает, что существуют модели конституций общего права и континентального права, а также «четыре исторические конституционные модели – США, Великобритании, Германии и Франции»¹.

Разные подходы к определению понятия модели конституции показывают необходимость дальнейшего теоретического обоснования конституционной модели.

Независимо от того, используется для понятия конституционной модели исторический или иной подход, это понятие должно иметь обобщающий и репрезентативный характер. Оно служит определенным эталоном для группы конституций, имеющих существенные общие признаки, и выполняет роль образца, представителя чего-то общего, отметающего несущественные частности. Если это единственная конституция особого рода, то она может быть образцом для будущих конституций. Это тоже особая модель. При этом нужно учитывать, что модель вовсе не означает, что это лучший образец. Модель, в том числе конституционная, может иметь разное качество.

Особая конституционная модель может быть представлена конституцией или документами конституционного значения одной страны. Таковыми в течение определенного времени были, например, Конституция США, базовый подход которой заимствовали другие государства, и советская Конституция РСФСР 1918 г.² Но, как правило, модель – это характеристика группового явления. Понятие конституционной модели предполагает системный подход, который учитывает социальный характер, юридическое содержание и структурно-формализованные признаки группы конституций особого рода. С учетом таких признаков выделяется группа конституций, образуя мысленную и реально существующую модель, обобщающую сходные главные качества всей группы. Таким образом, конституционная модель – это также репрезентативный образ группы конституций группы стран (редко – одной страны), выражающий явление общности (модель) на основе обобщения индивидуального. Она становится выражением особенного в рамках всеобщего (явления конституции).

¹ Ponthorean M.-C. Droit(s) constitutionnelle(s) compare(s). P., 2010. P. 45.

² Кроме Конституции РСФСР, СССР, других союзных республик в составе СССР и автономных республик, которые входили в состав союзных республик, подобием советской модели были Конституции Бухарской и Хорезмской народных советских республик (1920–1924 гг.), Монгольской и Тувинской народных республик (Монголии – до рубежа 1980–1990-х гг., Тувы – до вхождения ее в 1944 г. в состав СССР).

Действительно, на каком-то этапе эволюции человеческого общества, возможно, в одной стране, где создатели конституции уловили новые вызовы общественного развития, возникает определенная конституционная модель (ее можно назвать конкретной исторической моделью, как у М.-С. Понтро, или опереться на более общий подход Ю.А. Юдина). Затем такая модель может распространиться на другие страны, приобрести черты общности, если она верно выражает тенденции конституционного развития данного этапа (например, регулирование двух видов отношений до появления социалистических конституций – власти и прав человека), а то и признаки всеобщности (например, качество основного закона).

В целом схематические построения Ю.А. Юдина и М.-С. Понтро соответствуют основным вехам конституционного развития государств мира. Однако, на наш взгляд, выявление новых моделей конституции, их классификацию следует проводить не только в связи с изменением социально-политической картины мира, но и по другим критериям. Необходимо учитывать, что в настоящее время применяются конституции, принятые на разных этапах истории. Наиболее яркий пример – Конституция США 1787 г., которая действует с множеством толкований Верховного Суда США, значительно изменивших ее смысл. Связать модель конституции только с определенным этапом мирового развития часто невозможно. Многие конституции содержат и давно возникшие институты, например разделение властей, и институты нашего времени, в частности социальная функция частной собственности. Все эти обстоятельства, а не только геополитические и исторические факторы следует учитывать при создании понятия конституционной модели.

На наш взгляд, конституционная модель – это наиболее общее выражение социально-политических и юридических признаков конституций определенного рода. Этим данное понятие отличается от использовавшегося ранее в отечественной литературе понятия «тип конституций», критерием определения которого являлась только социальная сущность конституции в связи с общественно-экономическими формациями, соответственно, выделялось два типа конституций: буржуазная и социалистическая.

Типологическая классификация также заслуживает внимания. С позиций формационно-типологического подхода в настоящее время можно было бы выделить три типа конституций: капиталистические (буржуазные), социалистические (тоталитарного социализма) и полуфеодально-теократические (в странах мусульманского фундаментализма).

Модельная классификация, как представляется, гораздо богаче, так как более объемна, охватывает несколько параметров. Она строится не только на основе критерия социальной сущности формальной характеристики, но и с учетом цивилизационного подхода. Формационные сущностно-социальные качества могут выдвигаться на первый план, что отчетливо видно при сравнении современных конституций капиталистических стран (даже самых социальных из них), конституций государств тоталитарного социализма и полуфеодально-теократических мусульманских низамов. Эти названия характеризуют главное в конституционной модели – ее социальную сущность. Однако более полная характеристика конституции, разных ее моделей связана с исследованием форм, способов реализации, т. е. при многофакторном подходе к изучению конституций, цивилизационных признаков их содержания. Таким образом могут быть осуществлены группировка конституций, обобщение их признаков и выявление их моделей.

Следовательно, предлагаемый подход к определению конституционной модели – это подход формационно-цивилизационный, где социальная сущность модели имеет доминирующее значение. Вместе с тем в обобщенном виде он включает в себя и схему организации общества и государства, основы правового статуса личности, пределы и методы государственного регулирования, статичность и динамичность конституционных норм, некоторые формально-юридические характеристики конституции¹.

Конституционной модели присущи следующие основные черты.

Во-первых, возникая на переломном этапе исторического развития, она является ответом на назревшие главные, а не частные потребности общества, отражает определенное мировоззрение и уровень правового сознания в обществе, особенности политико-правового развития страны. Так, российская конституционная модель 1993 г. соответствовала целям российского общества, народа, стремившегося разрушить экономический, политический и духовный тоталитаризм, хотя различные социальные силы, их представители применяли разные методы для решения этой задачи².

¹ См.: Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. № 1.

² См.: Хабриева Т.Я. Российская конституционная модель современного государства // Конституция, закон и социальная сфера общества: материалы научно-практической конференции (Москва, 1 декабря 2008 г.). М., 2008.

Во-вторых, конституционная модель характеризуется органическим единством, которое может быть достигнуто чаще всего в ходе социального компромисса противоборствующих сил и тенденций. Это единство и борьба (сопоставительность) одновременно. Единство на основе общих демократических задач, сопоставительность – в поисках особенностей и методов их решения. Так было во многих странах при создании новой конституционной модели. Так было и в России, где конституционная модель с позиций общечеловеческих ценностей, с учетом специфических условий страны регулирует основы конституционного строя, правового статуса личности, устой общества, государственность.

В-третьих, конституционная модель – это юридическая проекция общественного развития. Она не только и, может быть, не столько фиксирует настоящее, сколько является ориентиром на будущее. Так, очевидно, что цель «всеобщего благоденствия», провозглашенная Конституцией США 226 лет назад, до сих пор не реализована. Но именно она в течение последних ста лет определяла и продолжает определять развитие социально-экономического законодательства США. Точно так же и Конституция РФ своих возможностей далеко еще не исчерпала.

В-четвертых, всякая новая конституционная модель, в отличие от новой конституции (например, в некоторых странах Латинской Америки сменилось более десятка похожих друг на друга конституций), является фактором стабилизации общества после пережитых социальных потрясений. После принятия той или иной модели создаются условия для развития общественных отношений по новой схеме. Разумеется, это требует принятия определенного массива нового законодательства, формирования на его основе новой правоприменительной практики, изменения правового сознания и правовой культуры населения в целом.

Исторически первой конституционной моделью была так называемая капиталистическая инструментальная модель. Она была связана с юридическим оформлением основ капиталистического строя в передовых странах Европы и Америки в XVIII – начале XIX в. Эта модель являлась господствующей до второй половины XX в., идеологически опиралась на положения, высказанные просветителями, энциклопедистами Нового времени. В основе их идей лежали требования ликвидации феодального абсолютизма, установления юридического равенства, признания естественных прав человека. Создатели либерально-капиталистической инструментальной модели наста-

ивали на установлении власти народа, введении политической, но не социальной демократии (республика или ограниченная монархия, парламент, ограниченные избирательные права для определенных слоев населения). Социально-экономические права, кроме неограниченной свободы частной собственности, не предусматривались, об элементах политической системы, помимо органов государства, основах социальных отношений, духовной жизни общества в таких конституциях не говорилось.

Инструментальные конституции регулировали сначала только систему органов государства в соответствии с триадой разделения властей, их отношения между собой. Первоначально в Конституции США, как выше отмечалось, не было даже статей о правах человека. Билль о правах был принят в 1789 г. и ратифицирован необходимым количеством штатов в 1791 г. Обязанности человека и гражданина фиксировались в единичных случаях, об обязанностях общества и государства по отношению к индивиду речь, как правило, не шла. Инструментальные конституции были сугубо индивидуалистическими.

Тем не менее при всех недостатках, которые очевидны с позиций настоящего времени, либерально-капиталистическая инструментальная модель имела непреходящее, величайшее значение для развития общества, государства, статуса индивида. Она заложила основы конституционализма, хотя и в узком понимании того времени.

Постепенно в странах капитализма, прежде всего в результате движения трудовых слоев населения «снизу», а нередко и в результате революционных событий, формировалась новая модель конституции. Ее первые элементы проявились в Политической Конституции Мексики 1917 г. и в Веймарской Конституции Германии 1919 г., принятых на волне революционных движений. В менее отчетливой форме элементы такой модели нашли отражение в Федеральном конституционном законе Австрии 1920 г., конституциях Польши и Чехословакии 1921 г. после распада Австро-Венгерской империи. Эти конституции содержали частные социальные положения, они еще не были представителями новой модели капиталистической конституции, содержали только элементы нового подхода, но стали шагом к созданию современных инструментально-социальных конституций¹. Отдельные положения, относящиеся к социальным вопросам, содер-

¹ Официально Веймарская Конституция в русском переводе называлась Конституцией Германской империи. Слово Reich было переведено как империя, но в ст. 1 говорилось: «Германская империя (Reich) – республика». См.: Конституции буржуазных государств. М.; Л., 1935.

жались в конституциях Чили 1926 г., Ирландии 1937 г.¹ Некоторые из названных основных законов говорили о социальной функции частной собственности, необходимости образования, рабочих советах на предприятиях (Германия), социальной справедливости, недопущении концентрации собственности в руках немногих индивидов и о том, что «государство должно защищать население от несправедливой эксплуатации» (ст. 45 Конституции Ирландии), об исключении классовых привилегий (Австрия), о распределении доходов между индивидами, группами и социальными классами (Мексика). Однако кроме Мексики, Германии и Ирландии, где социальные положения были представлены более широко (в Конституции Ирландии появилось даже положение о социальной справедливости – ст. 45), они, как правило, имели характер отдельных включений в традиционную «ткань» конституций. Безраздельно доминировал прежний инструментальный подход. К тому же конституции, содержавшие названные выше социальные положения, были исключениями в общей массе конституций капиталистических стран. Это была в определенной мере временная, переходная модель: инструментальная либерально-капиталистическая конституция с единичными элементами социального характера. Она остается и теперь шагом на пути к новой модели конституции капиталистического социального государства.

После Первой мировой войны (1914–1918 гг.) в результате социалистической революции в России 1917 г. была принята первая конституция социалистического государства – Конституция РСФСР 1918 г. Затем такие конституции были приняты в созданном в 1922 г. Союзе Советских Социалистических Республик (Конституция СССР 1924 г.), действовали в 15 союзных республиках СССР, в 20 автономных республиках, входивших в союзные республики². Союзные республики официально считались суверенными государствами в составе СССР,

¹ Из числа названных выше конституций действуют лишь конституции Мексики и Ирландии, остальные заменены.

² Французский конституционалист П. Жерар считает, что советский период «мог бы привести к созданию новой конституционной модели, опирающейся на принципы, фундаментально отличные от западных принципов конституционного права», но не привел, а демократические положения советских конституций стали только декорацией, «потемкинскими деревнями». Gerard P. Les specifics constitutionnelles Russes // *L'état et le droit d'est en ouest. Melanges offerts au professeur Michel Lesage*. Paris, 2006. P. 21. Бесспорно, что практика социалистического тоталитаризма, как и любого тоталитаризма, заслуживает осуждения, но сам факт возникновения принципиально новой модели конституции не подлежит сомнению. Такая модель, правда несколько измененная, существует и в настоящее время в сохранившихся странах тоталитарного социализма.

автономные республики в литературе иногда назывались несuverенными государствами¹.

После Второй мировой войны конституции подобного рода были приняты начиная с конца 1940-х гг. в так называемых странах народной демократии в Европе и Азии – в Албании, Болгарии, Румынии, КНДР и др., затем на Кубе в 1976 г., где до этого действовала старая конституция, хотя Куба уже в 1959 г. была провозглашена социалистическим государством. В некоторых странах такая модель конституции действует и сейчас (Вьетнам, КНДР, Китай, Куба, Лаос). Она является выражением ликвидации одного общественного строя и перехода к другому. Ядро этих конституций составляют положения о новых основах экономической, политической, социальной систем и духовной жизни общества.

Определяющее значение для политической системы такого строя имеют не столько конституционные нормы, сколько руководящая и направляющая роль, как правило, единственной партии – коммунистической. Эта роль навсегда закреплена конституцией и не подлежит изменению. Инструментальная роль конституции в этом случае вторична. Многие ее демократические положения, в том числе о правах граждан, нередко остаются декларативными.

Конституции такого рода – особая социально-инструментальная, а по существу экстрасоциальная модель с частичным инструментальным значением, модель конституции тоталитарного социализма. Подобные конституции отвергают тезис о власти народа, заменяя его положением о власти рабочих и крестьян, диктатуре пролетариата. Частная собственность запрещается и ликвидируется (в большинстве современных социалистических стран эта политика изменена – частная собственность допускается, существует даже крупная частная собственность), население делится на ведущие и иные классы и слои (ведущий – рабочий класс), а индивиды – на трудящихся и эксплуататоров (нетрудящихся) с неодинаковым правовым положением в обществе. Принцип юридического равенства, по существу, искажается. Упраздняются принципы разделения властей, парламентаризма, местного самоуправления (вводится система советов – единственных органов государственной власти). Инструментальная, регуляционная роль рассматриваемых конституций имела односторонний характер. Она в полной мере использовалась для укрепления и защиты режима тоталитарного социализма, но не действовала, например, по отноше-

¹ См., например: Советское государственное право / под ред. Е.И. Козловой и В.С. Шевцова. М., 1978.

нию к гарантиям прав человека, перечисленным в этих конституциях, по отношению к другим демократическим положениям, которые в них были, хотя и истолковывались по-своему.

В результате влияния системы тоталитарного социализма, а зачастую и ее прямой помощи в некоторых странах, освободившихся от колониальной зависимости, возникла новая модель – социально-инструментальная конституция государств тоталитарной социалистической ориентации. На структуре и правовом содержании многих из этих конституций сказывалось также влияние прежних метрополий. В некоторых государствах Африки и Азии программные (ориентационные) элементы конституций выдвигались на первый план, а инструментальное регуляционное значение было еще меньшим, чем в странах тоталитарного социализма, система управления – более жесткой, нередко персонализированной. Глава государства и одновременно руководитель единственной партии, как правило, практически всю власть сосредоточивал в своих руках.

Эти конституции провозглашали власть широкого блока демократических, патриотических, трудовых сил народа. В отличие от социалистической модели конституций в состав этих сил включалась национальная буржуазия или «неэксплуататорский» капитал¹. Они вводили однопартийную систему (в состав партии, например, в Гвинее входили все граждане с семилетнего возраста), устанавливали особую роль «вождя революции», который нередко объявлялся пожизненным президентом.

Создавалась система советов. Граждане иногда тоже делились на рабочих и крестьян, имевших особые нормы представительства в выборных органах, и «прочих» (Египет). Это была высокоцентрализованная система тоталитарного управления, при которой органы государства и правящей партии объединялись не только фактически, но иногда и юридически, выполняя государственные функции как органы так называемой революционно-демократической партии. Одно время насчитывалось более полутора десятков стран социалистической ориентации (преимущественно в Тропической Африке).

После Первой мировой войны наряду с продолжавшими действовать прежними инструментальными конституциями (с социальными вкраплениями или без них) и экстрасоциально-инструментальными конституциями тоталитарного социализма в Германии, Италии, Ис-

¹ Диктатура пролетариата, по крайней мере на данном этапе, отвергалась; в некоторых мусульманских странах социалистической ориентации ислам признавался государственной религией, а источником законодательства был объявлен шариат.

пании, некоторых других странах возникла модель антисоциальной (антиобщественной)¹ инструментальной конституции тоталитарного капитализма. Такие конституции не означали перехода от одного общественного строя к другому, они свидетельствовали лишь об изменении формы капиталистического строя. Эти конституции, как правило, не представляли собой единого текста. Они состояли из прежних конституций или их частей (при нацизме в Германии считалась действующей Веймарская Конституция 1919 г.) и законов (иных актов) фюрера, дуче, каудильо – подлинного главы государства (хотя, например, в Италии сохранялся король). Такие акты были не лишены социальной демагогии, например, гитлеровская партия официально называлась рабочей и социалистической, но на деле имела националистический, расистский, антиобщественный характер. Естественное развитие общества исключалось. Считалось, что высшая раса избранного народа должна править страной и миром, остальным предназначалась участь рабов, некоторые этносы (евреи, цыгане и др.) подлежали полному уничтожению. Парламенты были превращены в декоративные учреждения, политические партии, кроме партии «вождя», были ликвидированы, их члены наряду с нежелательными этносами загнаны в концентрационные лагеря. Инструментальный характер сохраненных частей прежних конституций был, по существу, упразднен, они заменялись или корректировались новыми положениями, а новое законодательство «вождя» имело огромное регуляционное значение. Воля «вождя» была высшим законом. В результате разгрома фашизма и японского милитаризма в 1945 г. конституционные законы такого рода были ликвидированы (в Испании и Португалии они сохранялись дольше).

Во время крушения колониальной системы в странах Тропической Африки появилась модель инструментально-социальной конституции тоталитарной капиталистической ориентации. Социальных положений в них было гораздо меньше, чем в конституциях социалистической ориентации, так как первые обычно строились по образцам их прежних метрополий. В них в основном говорилось о борьбе против колониализма, расизма, империализма, о задаче ликвидации эксплуатации, о различных формах собственности, о возможности национализации и планирования экономики, что позволяло принимать законы о частичной национализации. Парламентарная форма правления решительно отвергалась, устанавливался жесткий президентализм, часто с пожизненным главой государства и однопартий-

¹ *Socialis* (лат.) – общественный.

ной системой. В бывшем Заире (затем – Демократическая Республика Конго) в партию «вождя» (пожизненного президента Мобуту) автоматически включались все граждане с момента рождения.

Всю деятельность слитного партийно-государственного аппарата определял «вождь», иногда одновременно являвшийся главой государства, председателем парламента, правительства и министром половины (а то и более) министерств (Заир, Кения, Малави, Центрально-Африканская Республика, Экваториальная Гвинея и др.). Инструментальная роль таких конституций была частичной, выборочной. Использовались положения, укрепляющие режим, а демократические нормы, заимствованные из основных законов прежних метрополий (о парламенте, разделении властей, правах человека), не действовали.

После крушения системы тоталитарного социализма почти в 30 странах появилась новая модель конституции – частично социально-инструментальная постсоциалистическая конституция. Первые конституции этого рода – переходные конституции, но в данном случае речь идет не о переходе от инструментальных к социальным конституциям, который постепенно осуществлялся в некоторых капиталистических странах после Первой мировой войны, а о переходе от одного общественного строя к другому и, следовательно, к новому социальному и юридическому содержанию конституции. Это переход не от капитализма к социализму, как это было с первыми социалистическими конституциями, а наоборот, от тоталитарного социализма к социально-демократическому капитализму современности.

Как и прежние конституции, постсоциалистическая конституция сохраняет и не может не сохранять инструментальную, регулирующую роль. Она удерживает некоторые элементы социальной направленности социалистических конституций и воспринимает с учетом особенностей той или иной страны достижения конституционного развития передовых капиталистических стран. Это определенное соединение некоторых элементов отмирающего старого и победившего и развивающегося нового, при этом формы старого наполняются новым содержанием, что хорошо видно на примере Конституции РФ 1993 г.¹

Возвращаясь к зарождению элементов социальной конституции, следует заметить, что тенденция, наметившаяся после Первой мировой войны, получила свое развитие и одержала победу после Второй мировой войны. Возникла модель капиталистической инструментально-социальной конституции. Первыми были конституции Франции

¹ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 28–30; гл. IV настоящей монографии.

1946 г., Италии 1947 г., Германии 1949 г., Индии 1949 г. Социальные положения этой модели были сформулированы не без влияния опыта конституций тоталитарного социализма. Конституции такого рода включали те или иные социальные положения (отнюдь не весь комплекс, разработанный на уровне теории)¹, в которых говорилось о социально-экономических правах человека, о многообразии форм собственности и об исключительной государственной собственности в отношении некоторых объектов, о возможности национализации и аграрной реформы, о планировании экономики, о роли политических партий, о некоторых общественных организациях (обычно о профсоюзах), иногда провозглашалось социальное партнерство (социальная солидарность) и проч. Однако многие постулаты социалистических конституций (классовое деление общества с различным правовым положением классов, руководящая роль коммунистической партии, принцип демократического централизма в организации и деятельности органов государства и общественных объединений, система советов как единственных органов государственной власти и др.) были решительно отвергнуты, другие наполнены новым содержанием (например, принцип планирования экономики, социальная справедливость). В результате возникли новые конституционно-правовые институты.

В настоящее время во всех действующих новых конституциях стран мира, за редчайшими исключениями, в том или ином объеме содержатся социальные положения², например в конституциях Европы (Польша 1997 г., Румыния 1991 г., Швейцария 1999 г. и др.), Азии (Сирии 1973 г. и 2012 г., Йемена 1995 г. в ред. 2002 г., Афганистана 2004 г., Ирака 2005 г. и др.)³, Африки (Египта 1971 г. в ред. 1980 и 2007 гг., Гвинеи 1990 г., Эфиопии 1994 г. и др.), Латинской Америки (Бразилии 1988 г., Колумбии 1991 г., Чили 1980 г. и др.).

В некоторых конституциях развивающихся стран социальные положения выражены более отчетливо, чем в конституциях развитых стран Европы. В Конституции Мексики 1917 г., которая действует с несколькими сотнями поправок, говорится о необходимости «непрерывного улучшения экономического, социального и культурного

¹ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 26.

² Появление социальных положений отмечают зарубежные исследователи, но сводят их к социально-экономическим правам человека и их гарантиям, называя совокупность этих норм вторым поколением прав человека, «генетическим конституционным правом» (The Oxford Textbook of Comparative Law. Oxford, 2008. P. 1240–1241). По вопросу о возможности юридической защиты этих прав сложились разные подходы.

³ В некоторых из этих стран они сопровождались или сопровождаются тезисами об арабском социализме.

уровня жизни народа», о «более справедливом распределении доходов и богатств», о социальной справедливости и социальной ответственности (ст. 3, 25). Конституция Индии 1949 г. провозглашает «право на защиту от эксплуатации», обязанность государства «обеспечить социальный порядок, способствующий благосостоянию народа» (ст. 38), а также стремление государства свести к минимуму неравенство в доходах и приоритет общественных интересов в вопросах собственности и использования минеральных ресурсов. Кроме того, говорится об обязанности государства поднять уровень питания и уровень жизни, о том, что не должно быть концентрации богатств во вред общественным интересам (ст. 38, 39).

Правда, в ряде конституций такие положения сформулированы как руководящие принципы политики для правительства. Их ценность бесспорна, но они рассматриваются в качестве ориентиров для деятельности органов власти, а не как гарантии социальных прав индивида и, как правило, не защищаются судами (защищаются права, производные от этих принципов). Об этом четко сказано в некоторых конституциях. Так, ч. 2 ст. 59 Конституции Албании 1998 г. устанавливает: «Добиваться социальных целей непосредственно через суд нельзя».

Социальные положения есть и в основных законах (основных низамах) стран мусульманского фундаментализма. В них провозглашается социальная справедливость (ст. 14 Основного низама ОАЭ 1996 г.). В Саудовской Аравии «священной» объявлена не частная собственность, как было в Европе, а публичная, считающаяся достоянием уммы (мусульманского сообщества). В статье 17 Основного низама 1992 г. говорится, что собственность, капитал и труд составляют основы экономической и социальной жизни. В Основном низаме Омана 1996 г. (ст. 11) сказано о «социальных принципах» и о задаче «экономического и социального развития»¹. Большинство таких положений в странах мусульманского фундаментализма относятся только к «правоверным» – членам уммы. Как уже отмечалось, нет или почти нет норм социального характера, действующих в старых инструментальных конституциях (США 1787 г., Норвегия 1814 г.), но в США и Норвегии существует развитое социальное законодательство, обеспечивающее решение многих социальных задач².

¹ Constitution of Oman. Muscat. 1996.

² По оценкам экспертов ООН, Норвегия уже несколько лет подряд находится на первом месте по уровню жизни (индексу человеческого развития). С 2013 года США на третьем месте, Германия на пятом, Япония на 10-м, Великобритания на 26-м, Чехия на 28-м, Белоруссия на 50-м, Россия на 55-м, Украина на 78-м, Китай на 101-м, Индия на 136-м. См.: Index of Human Development. N.Y., 2013.

§ 3. Вызовы глобализации и современная конституция

Типология конституций дает представление об общих тенденциях конституционного развития. Однако на каждом этапе возникают свои вызовы, которые предъявляются к основным законам, немало их и в современную эпоху глобализации.

Конечно, нельзя не видеть, что нынешние конституции существенно отличаются от формалистичных инструментальных конституций прошлого, они мало похожи на первые конституции XVIII в. Многие из них вобрали в себя все положительное, накопленное в процессе конституционного развития человечества, в том числе позитивный опыт ранних конституций и, как отмечалось, некоторые подходы социалистических конституций. Вместе с тем по способам подготовки и принятия, по своей форме, объекту регулирования, содержанию современные конституции требуют дальнейшего развития в свете новейших вызовов времени¹.

Несмотря на все изменения, доминирующую долю конституционного текста (иногда до 70–80%) составляют нормы, относящиеся к государственности: территориальной организации и особенно к органам государства. В таких разделах есть очень важные нормы, необходимые для функционирования органов государства (состав, сроки полномочий, их отношения между собой и т. д.). Они необходимы для общества, например, положения о сроках исключают возможность бессрочного функционирования органов государства. Тем не менее главными для народа остаются не столько формальные основания пребывания на должностях, сколько вопросы жизнеобеспечения общества, коллективов, индивида. Сказанное не означает, что вопросы, относящиеся в конституционном тексте к государственности, следует сокращать. Скорее наоборот – регулирование некоторых из них, возможно, следовало бы даже расширить, исключив при этом несущественные детали, например порядок занятия некоторых должностей, их второстепенные функции и др. Вместе с тем при сохранении конституционных принципов допустимо изъять из конституции то, что целесообразно урегулировать иными законами. Это, видимо, приведет к изменению внешней формы конституции, регулирование конституционно-правовых отношений (и, соответственно, объем тех или иных глав) будет перераспределено в пользу жизненных потребностей общества и каждого человека. Такой процесс в конституционном правотворчестве стал заметным уже после Второй мировой

¹ См.: Хабриева Талия, Чиркин Вениамин. Теория на съвременната конституция. София, 2009.

войны. Несколько позже была разработана концепция создания государства всеобщего благоденствия, опубликованы работы западных авторов, рассматривавших такое государство в США, Германии, скандинавских странах как факт¹.

Как известно, концепция государства всеобщего благоденствия по разным причинам не осуществилась. Постепенно на Западе произошел отказ от этого лозунга, и был предложен иной подход: общество и государство должны обеспечивать лишь основные нужды своего гражданина, например прожиточный минимум, но человек сам должен заботиться о себе и своей семье. Эти идеи еще не получили полноценного развития, емкого и отчетливого оформления.

Процесс социализации конституций продолжается, и эта тенденция имеет вполне очевидные очертания. Теперь появилась насущная потребность наполнить социальные положения конкретным содержанием, что обусловлено изменениями, происходящими в менталитете общества по отношению к основному закону. В периоды революций XVIII в. конституция воспринималась как лозунг лучшего будущего. К ней относились как к идеалу, документу, принятие которого само по себе обеспечит такое будущее. Конкретное юридическое содержание ее норм, институтов, их социальная и политическая направленность не могли быть в полной мере понятными обществу. Не было партии, которая в оппозиционной борьбе раскрывала бы такое содержание.

В нынешних условиях конституция рассматривается в общественном сознании как документ с элементами общественного договора различных слоев населения, властвующих и подвластных². Идея такой конституции становится новым вызовом нашего времени. Оппозиционные партии и движения в своей полемике, независимо от того, хотят они этого или нет, обнажают социальное и политическое содержание тех или иных институтов. Различные силы общества все чаще выдвигают требования более полного отражения в нормах и институтах конституции элементов общественного договора, закрепления важнейших социально-экономических условий жизни общества и каждого человека, места и роли политических партий, общественных объединений, гарантий государства человеку и условий его участия в дея-

¹ Основы теории «государства всеобщего благоденствия» были сформулированы Д. Кейнсом в 1930-х гг. и получили развитие в работах Д. Мюрдаля, А. Пигу, К. Боулдинга и др.

² См.: Чиркин В.Е. Вызовы времени и Конституция: элементы общественного договора // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции (МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) М., 2012. С. 50–57.

тельности общества и государства. Общих, хотя и правильных, лозунгов о демократии, власти народа, демократии большинства с защитой прав меньшинства, о свободе частной собственности становится недостаточно. На первый план выдвигаются элементы общественного договора и условия властвования в обществе – о конкретных социально-экономических, причем не об односторонних, а о взаимных правах и обязанностях общества, государства, организованных коллективов, заявляющих свои требования, и индивидов. В связи с этим возникли требования о закреплении в основном законе конкретных социальных положений, например о социальной функции частной собственности и об ограничениях собственности, о взаимной социальной ответственности, социальном партнерстве, прожиточном минимуме, взаимодействии политических партий с органами власти.

Однако остается немало других вопросов, требующих широкой дискуссии и своего разрешения, в частности вопрос об оппозиции. В некоторых конституциях (например, в Конституции Колумбии 1991 г.) есть статьи и даже главы о парламентской оппозиции, хотя, надо заметить, в подавляющем большинстве конституций таких норм нет. При этом оппозиция действует и вне парламентов, и теперь все чаще¹ выступает решающей силой (примером могут служить события в Грузии и Киргизии, в странах ближнего Востока во время «арабской весны» 2010 г.). Полагаем, что на основе идей общественного договора конституция должна установить общие принципы отношения к внепарламентской оппозиции, в любом случае исключая насильственные действия с ее стороны и устанавливая правовые рамки ее деятельности и мер, применяемых к оппозиции со стороны правоохранительных органов.

Другие принципиальные вопросы, в том числе о социальной справедливости, социальном партнерстве, принципах распределения общественного продукта, планировании и прогнозировании экономического развития и т. д., еще ждут своего конституционного решения и точных формулировок.

Фокусируясь на внутренних проблемах государства, современная конституция не может оставаться в стороне от решения глобальных проблем человечества. Пока это нашло отражение в конституционных положениях о сотрудничестве с другими народами и государствами, о соблюдении общепризнанных принципов и норм международного права, о защите своих интересов и одновременно об ува-

¹ См.: Лафитский В.И. Особенности правовых систем Латинской Америки / Сравнительное правоведение в образах права. Т. 1. М., 2010. С. 429.

жении интересов и прав других народов и государств¹, о правилах взаимоотношений в международном сообществе и т. д.

Конституция может содержать и более конкретные нормы, например в ст. 15 Конституции РФ установлено, что если российский закон противоречит международному договору Российской Федерации, то действует международный договор Российской Федерации. И хотя для специалистов смысл словосочетания «международный договор Российской Федерации» ясен, для широкого круга граждан, видимо, было бы целесообразно указать, что речь в данной статье идет о международных договорах, ратифицированных Российской Федерацией.

В условиях глобализации и интеграции стран мира возникает необходимость закрепления в конституциях общегуманитарных принципов, которыми руководствуется в современную эпоху человечество, таких как свобода, равенство, справедливость, труд и уважение к труду, собственность и др. Конечно, они никем не кодифицированы, точного их перечня не существует и вряд ли его можно создать, но упоминание о некоторых из них в конституциях могло бы служить объединению человечества.

В настоящее время наука и технологии достигли невиданного ранее прогресса, результаты которого служат на благо человечеству, но они (атомная энергия, лазерная и иные технологии, генная инженерия, лекарственные и иные медикаментозные средства воздействия на человека и др.) могут быть использованы и во вред, в крайних случаях могут привести к разрушению человеческой цивилизации. Одна из актуальнейших задач – конституционное запрещение использования достижений научного и технического прогресса во вред человечеству.

В некоторых государствах подобные вопросы регулируются законами, например, устанавливается запрет клонирования человека, так как пока человечество не осознает и не может получить точную научную оценку всех возможных последствий таких действий. Определенные формулировки и тем более положения не частного, а обоб-

¹ См.: Хабриева Т.Я. Теория современного основного закона и российская Конституция // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 15–23; Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека / В.Д. Зорькин. М., 2008; Его же. Конституция и права человека в современном мире // Конституция Российской Федерации: доктрина и практика: материалы научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека (Санкт-Петербург, 13–14 ноября 2008 г.). М., 2009. С. 21–39; Ковлер А.И. Европейское право прав человека и Конституция России // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 149–157; Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1994.

щающего характера необходимы в конституциях. Они могли бы служить ориентиром для развития некоторых отраслей науки и техники в каждой стране, а совместно выработанные положения международных актов – и в целом в мировом сообществе.

Выдвигаются и другие глобальные проблемы, которые нуждаются в адекватном конституционном решении. Это проблемы экологии, терроризма, наркомании, захвата заложников, морского пиратства и др. По некоторым из них уже достигнуты международные соглашения. Общие принципы таких соглашений следовало бы закрепить в конституциях. Конституционные положения такого рода могли бы стать вкладом той или иной страны в решение глобальных проблем человечества. Во Франции, например, в 2004 г. принят Закон об экологии, который рассматривается как четвертая составная часть французской Конституции. Правда, некоторые нормы этого Закона имеют слишком общий характер, но, видимо, можно найти и более конкретные обязывающие формулировки.

По многим общим проблемам человечества пока отсутствуют международные соглашения, но это не повод для того, чтобы исключить их из конституционного регулирования. Напротив, опыт отдельных государств может привести к созданию международной правовой нормы или системы норм. Это относится, например, к проблеме терроризма. Можно было бы, например, включить в конституции норму, согласно которой терроризм, в каких бы целях он ни совершался и какими бы идеологиями или верованиями ни прикрывался, всегда является преступным деянием в отношении всего человечества и, соответственно, жестко наказывается без ограничений сроков давности.

В то же время в законодательстве разных государств появляются положения, которые вызывают неоднозначные оценки. Это вопросы ношения определенной одежды и знаков религиозной принадлежности, строительства религиозных сооружений, молельных домов и др. Проблемы возникают с этническими поселениями в крупных городах, вызывающими неудовольствие коренных жителей, с внутренней миграцией (например, кочующих цыган) и др. Некоторые из них касаются основных прав человека и в формулировках общего характера могут быть урегулированы в конституциях государств.

Возникают и проблемы, законодательное решение которых по-разному, иногда отрицательно, воспринимается в менталитете разных народов. Речь идет о нормах, допускающих однополые браки, усыновления детей однополыми семьями. В некоторых странах для осуществления идей абсолютного равноправия и даже физического равенства

из законодательных текстов исключаются слова «он» и «она», а слова «отец» и «мать» заменяются словами «родитель один» и «родитель другой». Тема отражения этих вопросов в конституциях требует серьезно-го изучения¹.

В какой-то мере в конституциях можно было бы решить вопрос о международном пиратстве, установив принципиальное отношение к этому явлению и возможные меры противодействия². В настоящее время правовые способы решения таких вопросов во внутреннем законодательстве неясны. Принципиальные положения международного права дали бы соответствующему законодательству необходимые ориентиры. Требуется признание таких деяний международными преступлениями против человечества, как это сделано в отношении терроризма, закрепление в конституциях общих положений о необходимости борьбы с указанными явлениями, определение в уголовных кодексах на основе международно-правовых и конституционных норм составов преступлений и мер ответственности вне зависимости от территории, где они совершены. Некоторые государства, например Германия, имеют законы, позволяющие преследовать граждан других государств за преступления против человечества, совершенные на территории этих государств.

Существует еще немало вызовов внутреннего и международного характера, которые могли бы быть отражены в национальном праве государств, прежде всего посредством конституционного толкования, принятия необходимых законодательных актов, развития правоприменительной практики³. Для этого потребуются замена прежних фор-

¹ Она уже нашла отражение в позициях Венецианской комиссии, например в оценках положений последних изменений конституции Венгрии. См.: Заключение о поправке к Основному Закону Венгрии (принято Венецианской комиссией на 95-й пленарной сессии. Венеция. 14–15 июня. 2013 г.). Opinion on the Amendment to the Fundamental Law of Hungary (adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session. Venice. 2013. 14–15 June). URL: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e)

² См., например: Ромашев Ю.С. Борьба с преступлениями международного характера, совершаемыми на море (терроризм, пиратство, незаконный оборот наркотиков и другие преступления). М., 2001; Пиратство, разбой и терроризм на море / В.Л. Григорян, В.И. Дмитриев. М., 2004.

³ См.: Барциц И.Н. Глобальное административное право как вызов и угроза международному правовому порядку // Московский журнал международного права. 2008. № 2. С. 5–18; Современные вызовы глобальной безопасности и международное право: монография / Н.Н. Емельянова; под ред. М.Н. Копылова. М., 2012; Флек Д. Международное право между фрагментацией и интеграцией: вызовы для теории и практики // Российский юридический журнал. 2011. № 6 (81). С. 7–22.

мулировок, не прошедших проверку временем, либо уточнение и дополнение сохраняющихся конституционных ценностей, выработанных тысячелетиями и утвердившихся в менталитете человечества. И лишь когда такие конституционно-правовые средства исчерпаны, возможно изменение конституции, полное или частичное.

К конституционному опыту (зарубежному и собственному) необходимо бережное отношение. Это ключевой постулат, способный привести к правильным оценкам настоящего и прогнозам будущего конституционного развития, что доказывает следующая глава книги.

Комментарий к Конституции Российской Федерации¹ (ст. 67, 76–78, 96–98, 101, 110–117)

Глава 3. Федеративное устройство

<...>

Статья 67

1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

2. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

3. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

1. В комментируемой статье содержится определение территории РФ, говорится о суверенных правах в отношении некоторых других территориальных объектов и о границах между субъектами РФ.

Государственная территория РФ – это пространственный предел, на который распространяется суверенитет Российской Федерации (ч. 1 ст. 4 Конституции устанавливает, что он распространяется на всю территорию РФ). Территория РФ включает неподвижную и подвижную территории. С позиций государственно-территориального

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2013.

устройства первая – это совокупность территорий ее субъектов (не-субъектов, которыми являются в зарубежных федерациях федеральные округа, территории и др., в России нет). С точки зрения географического подхода неподвижная территория РФ в пределах государственной границы включает сушу, внутренние воды, территориальное море, воздушный столб над ними, а также недра Земли на досягаемую глубину.

Подвижная государственная территория РФ – это корабли, самолеты, космические станции под Государственным флагом РФ, на которых действуют законы Российской Федерации. Морские кабели Российской Федерации в открытом море и трубопроводы Российской Федерации также могут быть государственной территорией. Режим государственной территории РФ регулируется только федеральными законами и иными федеральными правовыми актами, но не правовыми актами субъектов РФ. В отношении некоторых частей государственной территории РФ (территориального моря, морских портов, открытых для захода иностранных кораблей, определенных частей аэропортов) действуют международные конвенции (соглашения), но только те, участницей которых является Российская Федерация.

Пространственный предел государственной территории и государственного суверенитета в России (суверенитет проявляется также в международных отношениях) определен Государственной границей РФ. Согласно Закону о Государственной границе Государственная граница РФ – это линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории РФ. Государственная граница охраняется пограничными войсками, существует особый порядок пропуска через Государственную границу. Пересечение Государственной границы без разрешения является правонарушением, которое может повлечь применение к нарушителю (человеку, кораблю, самолету) вооруженной силы. Однако самовольное пересечение границы не рассматривается как нарушение в случаях аварии, шторма, доставки людей для их спасения и т. д.

Границы между субъектами РФ не являются государственными границами. Это административно-территориальные границы (об этом см. ниже).

Рассматривая вопросы, связанные с границами, КС РФ пришел к выводу, что: 1) федеральное законодательство о восстановлении прав репрессированных народов не означает автоматического восстановления прежних границ, ибо существует указанный в Конституции

порядок изменения границ по соглашениям между граничащими субъектами РФ (решение от 16 сентября 1993 г. № 73-Р¹); 2) возможно введение платы за пограничное оформление на государственной границе, но такая плата представляет собой разновидность налогов и потому должна регулироваться не постановлением Правительства РФ, а федеральным законом (см. постановление КС РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П²).

Режим внутренних вод (рек, озер и др.) регулируется законодательством Российской Федерации. В отношении внутренних морских вод действует Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»³. Согласно ему к внутренним морским водам относятся воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря (о нем речь пойдет далее). Внутренние морские воды – это воды портов России (они включают пространство до линии, проходящей от наиболее удаленных от берега портовых сооружений), морских заливов, бухт, губ, лиманов, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации, и некоторые другие воды этого рода, исторически принадлежащие России. Их перечень устанавливается Правительством РФ и публикуется в «Известиях мореплавателям». Перечень морских портов, открытых для захода иностранных судов, публикуется в этом же издании.

В ч. 1 ст. 67 Конституции говорится также о территориальном море и воздушном пространстве. Режим территориального моря Российской Федерации регулируется упомянутым выше Законом, а также международными конвенциями, участницей которых является Российская Федерация (Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.⁴). Территориальное море Российской Федерации – это примыкающий к сухопутной территории или внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль (приблизительно 25 км), отмеряемых от линии наибольшего отлива от берега⁵. При условии соблюдения указанной Конвенции и законов Российской Федерации гражданские и военные суда всех государств, как прибрежных, так и

¹ ВКС РФ. 1994. № 6.

² СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5339.

³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5493.

⁵ Согласно Конвенции по морскому праву ширина территориального моря не может быть более 12 миль, государство может сократить его ширину.

не имеющих выхода в море, пользуются правом мирного прохода через территориальное море с целью пересечь территориальное море, не заходя во внутренние воды или порты, или с целью зайти во внутренние морские воды. Проходя через территориальное море, заходя в порты, иностранные суда, военные корабли должны соблюдать законодательство Российской Федерации. Морские коридоры и схемы движения в территориальном море утверждаются Правительством РФ и публикуются в «Известиях мореплавателям». В целях обеспечения безопасности России федеральный орган исполнительной власти по обороне или федеральный орган государственной безопасности Российской Федерации может временно приостановить право мирного прохода в определенных районах территориального моря с предварительным объявлением об этом в «Известиях мореплавателям». Возможен вынужденный заход иностранного судна (в том числе военного) в территориальное море, внутренние воды и порты при чрезвычайных обстоятельствах, что не считается правонарушением. За проход по территориальным водам Российской Федерации или вынужденный заход иностранные корабли не облагаются сборами, плата взимается только за оказанные услуги. Иностранные физические и юридические лица, международные организации могут проводить исследования, разведку и разработку (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод и территориального моря, но в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Воздушным столбом Российской Федерации считается воздушное пространство в пределах Государственной границы РФ до высоты геостационарной орбиты спутников Земли (приблизительно 100–120 км). Согласно ч. 2 ст. 1 ВЗК РФ под воздушным столбом Российской Федерации понимается воздушное пространство над территорией РФ, в том числе над внутренними водами и территориальным морем. Российская Федерация обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении ее воздушного пространства. Однако, если международные договоры Российской Федерации устанавливают иные правила, чем ВЗК, действуют правила международных договоров. Полеты иностранных гражданских самолетов в связи с международными рейсами осуществляются по маршрутам воздушных коридоров, установленных для этого Правительством РФ.

2. В отличие от государственного суверенитета Российской Федерации, который распространяется на государственную территорию РФ, в отношении континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российская Федерация обладает суверенными пра-

вами и осуществляет юрисдикцию на этих территориях. Их режим определяется федеральными правовыми актами – федеральными законами от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»¹, а также международными конвенциями, участницей которых является Российская Федерация (Конвенцией ООН по морскому праву). Субъекты РФ не вправе своими законами регулировать вопросы, относящиеся к морскому шельфу и исключительной экономической зоне, даже если эти территории являются прилежащими к субъекту РФ.

Континентальный шельф Российской Федерации – это общее понятие для всех морских территорий за Государственной границей РФ. Шельф включает морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Это 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Континентальный шельф заканчивается обычно крутым спуском в подводные глубины.

Российская Федерация на континентальном шельфе осуществляет суверенные права по разведке и разработке минеральных ресурсов (недр) и водных биоресурсов. Эти права являются исключительными: если Российская Федерация не разведывает и не разрабатывает ресурсы, никто не может делать это без ее согласия. Суверенные права означают также исключительное право сооружать и регулировать использование искусственных островов, установок, сооружений, юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных, иммиграционных правил и безопасности. Россия осуществляет юрисдикцию в отношении исследований на континентальном шельфе, защиты морской среды, прокладки подводных кабелей и трубопроводов и т. д. Осуществляя юрисдикцию, российское государство не препятствует судоходству, реализации иных прав и свобод других государств, являющихся общепризнанными принципами и нормами международного права.

Исключительная экономическая зона Российской Федерации – морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, имеющий особый правовой режим, установленный законами Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации и нормами

¹ СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694; 1998. № 51. Ст. 6273.

международного права. Понятие исключительной экономической зоны применяется также ко всем островам Российской Федерации, за исключением скал, не пригодных для жизни или хозяйственной деятельности. Беспредельно расширять границы исключительной экономической морской зоны нельзя. Ее внутренней границей является внешняя граница территориального моря, а внешняя граница зоны находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Но международными договорами Российской Федерации можно установить и иную ширину исключительной экономической зоны.

Россия в исключительной экономической зоне осуществляет: суверенные права в целях разведки, разработки, промысла водных биоресурсов, неживых ресурсов, разведки и разработки недр морского дна; исключительное право разрешать буровые работы, сооружать и разрешать сооружение искусственных островов или каких-либо установок; юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных правил, морских научных исследований, защиты морской среды от загрязнений, прокладки подводных кабелей и трубопроводов. Осуществляя суверенные права и юрисдикцию в своей исключительной экономической зоне, Российская Федерация не препятствует судоходству, полетам, реализации иных прав и свобод других государств, признаваемых в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

3. «Территориальные границы республик, как и всех других субъектов РФ, являются не государственными, а административными» (определение КС РФ от 6 декабря 2001 г. № 250-О¹). Однако если субъект РФ граничит с иностранным государством (государствами), эта часть его административно-территориальной границы становится частью Государственной границы РФ и подчинена правилам государственного пограничного режима. Конституция (ч. 1 ст. 8) гарантирует единство экономического пространства Российской Федерации, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств. Это означает, что запрещается устанавливать какие-либо таможенные или иные барьеры между субъектами РФ, препятствовать свободному обмену товарами, финансами, рабочей силой. Ограничения такой свободы могут быть установлены лишь федеральными органами в соответствии с федеральными законами в случае чрезвычайных событий, например эпизоотий, массовых заболеваний скота, птиц и др.

¹ См.: Архив КС РФ. 2001.

Рассматривая вопросы об изменении границ между субъектами РФ, в определении от 1 декабря 2005 г. № 365-0¹ КС РФ указал, что такие изменения должны проводиться с учетом п. «б» ст. 71 Конституции, устанавливающего, что федеративное устройство и территория РФ находятся в ведении Российской Федерации, административно-территориальные границы между субъектами РФ изменяются с их взаимного согласия.

Взаимное согласие соответствующих субъектов РФ по этому вопросу должно основываться на решении, принятом либо населением субъекта РФ (референдум), либо законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ или полученном в результате сочетания обоих способов. При этом изменение границ между субъектами РФ не может затрагивать основы конституционного строя, государственную целостность Российской Федерации, нарушать права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, Российской Федерации в целом и других государств.

Административно-территориальные границы между субъектами РФ не могут быть произвольно изменены Федерацией, такие изменения требуют согласия субъектов РФ. Но и субъекты РФ не вправе единолично изменять границы между ними. Такие изменения, как предусматривает п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции, требуют утверждения СФ ФС РФ. Таким образом, любые изменения территории субъектов РФ возможны лишь с общего согласия Федерации и данного субъекта РФ. В этом находит свое выражение принцип территориальной целостности субъектов РФ.

Необходимость изменения границ между субъектами РФ обычно возникает при передаче населенного пункта из одного субъекта РФ в другой соседний для удобства населения (близость к административным центрам, учреждениям социального обслуживания, школам, больницам, удобство путей сообщения, объединение социальной инфраструктуры и др.). В случае такой необходимости заинтересованные субъекты РФ приходят к согласию (например, между Ивановской и Нижегородской (1994 г.), между Костромской и Вологодской областями (1994 г.), между Еврейской автономной областью и Амурской областью (2007 г.)).

Исключение из сложившейся практики составило изменение границ между Москвой и Московской областью, необходимость которого была инициирована федеральными органами государственной власти в целях изменения традиционной моноцентрической струк-

¹ СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 634.

туры московской агломерации, а также упорядочения градостроительного зонирования, обеспечения выполнения Москвой столичных функций.

Соглашение об изменении границ, обоснование изменения границ, согласованное субъектами РФ, и карта местности направляются в СФ ФС РФ.

Дальнейшая процедура урегулирована ст. 147 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, принятого постановлением СФ ФС РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ¹. Решение об утверждении изменения границ принимается большинством голосов от общего числа членов СФ ФС РФ. Если такого большинства не получено, соглашение субъектов РФ об изменении границ отклоняется.

Крупные изменения административно-территориальных границ в России связаны с процессом объединения автономных округов с краями и областями, в состав которых они входили. Оно происходит в соответствии с Законом о порядке принятия в РФ.

В результате создается новый субъект РФ (край, область, иногда сохраняющие прежнее название, например Красноярский край, а иногда получающий новое, например Забайкальский край). Для каждого случая объединения и образования нового субъекта РФ принимается специальный («именной») федеральный конституционный закон. Внешние границы такого субъекта РФ остаются прежними, но границы вошедшего в него автономного округа упраздняются, поскольку он сам перестает существовать.

Процесс объединения субъектов РФ осуществляется на основе добровольности. Процедура «укрупнения» субъектов РФ объективно занимает длительный промежуток времени, поэтому в каждом соответствующем конституционном законе предусматривается переходный период продолжительностью два – четыре года, предназначенный для формирования новых органов публичной власти, урегулирования вопросов правопреемства и т. д. Процесс объединения включает: инициирование образования нового субъекта РФ органами власти заинтересованных субъектов РФ; выражение согласия (поддержки) со стороны Президента; проведение референдумов в каждом из объединяющихся субъектов РФ; принятие по инициативе Президента «именного» федерального конституционного закона об образовании нового субъекта РФ; издание указа Президента, утверждающего положение о выборах законодательного органа на-

¹ СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

вого субъекта РФ и проведение таких выборов; включение нового названия субъекта РФ в ч. 1 ст. 65 Конституции с одновременным исключением названий тех субъектов РФ (автономных округов), которые перестали существовать. Процесс объединения прошли шесть автономных округов, в результате чего их границы ликвидированы, а в Российской Федерации осталось 83 субъекта (см. комментарии к ст. 65).

<...>

Статья 76

1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

4. 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.

5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

6. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

1. Комментируемая статья определяет соотношение законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых в России по предметам ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, пределы собственного правового регулирования субъектов РФ, а также иерархию нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные нормативные правовые акты; в ч. 1 данной статьи названы федеральные конституционные и федеральные законы. Это означает,

что вопросы, перечисленные в ст. 71 Конституции, не могут быть регламентированы актами субъектов РФ – их регулирование осуществляется только на федеральном уровне. Хотя в ч. 1 комментируемой статьи говорится только о законах, не исключаются конкретизация и развитие их положений в подзаконных нормативных актах федерального уровня (актах Президента РФ, Правительства РФ и др.). Однако такое дополнительное регулирование должно осуществляться в рамках компетенции соответствующих федеральных органов, изменять законы они не вправе. В частности, как постановил КС РФ, Президент своими нормативными правовыми актами может только временно устранить законодательные пробелы, но не вправе каким-либо образом изменять федеральные законы (см. постановление КС РФ от 11 ноября 1999 г. № 15-П¹).

Прямое действие федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также иных федеральных нормативных правовых актов означает, что они не нуждаются в подтверждении субъектами РФ, как это бывает в конфедерациях. Они действуют непосредственно на всей территории РФ.

Статья 76 называет два вида федеральных законов, регулирующих предметы исключительного ведения Федерации, – конституционные и «обыкновенные», однако ни в данной статье, ни в ст. 105–108 не разграничиваются предметы регулирования того и другого. Такое разграничение осуществлено в различных статьях Конституции, когда указывается, какой закон должен быть принят по конкретному вопросу. Рассматривая понятие «федеральный конституционный закон», КС РФ в постановлении от 31 октября 1995 г. № 12-П² установил следующие важнейшие свойства такого закона: 1) он по своей юридической природе принимается во исполнение Конституции, не может изменять ее положения; 2) он принимается по вопросам, предусмотренным Конституцией. Такая формулировка предполагает принятие федеральных конституционных законов только в случаях прямого указания Конституции. Конституция предусматривает принятие федеральных конституционных законов, в частности, по следующим вопросам: о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта РФ (ст. 65); об изменении статуса субъекта РФ (ст. 66); о государственном флаге, гербе и гимне Российской Федерации (ст. 70); о референдуме Российской Федерации (ст. 84); о режиме военного положения (ст. 87). Почти все предусмотренные Консти-

¹ СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5787.

² СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

туцией федеральные конституционные законы приняты. Исключение составляет федеральный конституционный закон о порядке созыва Конституционного Собрания.

Конституционный Суд РФ обращался к вопросу об иерархии среди федеральных законов в случае регулирования их нормами одних и тех же правоотношений. В постановлении от 29 июня 2004 г. № 13-П¹ Суд указал, что ни один федеральный закон не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой, но кодексы могут иметь приоритет перед другими обычными федеральными законами, хотя такой приоритет не является безусловным, а ограничен рамками специального предмета регулирования.

Суд также указал, что в случае коллизии между различными законами равной юридической силы исходными правилами являются следующие: 1) приоритет последующего закона, специального закона, закона, устанавливающего дополнительные гарантии прав и законных интересов отдельных категорий лиц, обусловленные в том числе их особым правовым статусом; 2) правильный выбор на основе установления и исследования фактических обстоятельств и истолкование норм, подлежащих применению в конкретном деле, относятся к ведению судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Данная позиция была подтверждена КС РФ в ряде решений, в том числе в определениях от 8 ноября 2005 г. № 439-О, от 16 ноября 2006 г. № 454-О².

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет двухуровневое нормативно-правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Конституция вводит важнейшую правовую формулу такого двухуровневого регулирования: субъекты РФ принимают собственные нормативные правовые акты по предметам совместного ведения в соответствии с федеральными законами. Это обусловлено принципом верховенства федерального права. Вопросы совместного ведения перечислены в ст. 72 Конституции.

Регулируя эти вопросы, субъект РФ может принимать «опережающее законодательство», если тот или иной вопрос не урегулирован федеральным законом. Однако содержание понятия «совместное ведение» и анализ круга вопросов, охватываемых данным понятием, подразумевают необходимость соблюдения при этом как интересов субъектов РФ, так и федеральных интересов. Кроме того, принцип

¹ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.

² СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 633; Архив КС РФ. 2006.

иерархичного построения системы законодательных актов подразумевает непротиворечивость законодательных актов субъектов РФ федеральным законам. Отсюда следует вывод КС РФ о том, что даже в случае принятия субъектами РФ законов (иных нормативных правовых актов), по своему содержанию опережающих федеральное законодательство, законодательные органы субъектов РФ обязаны основываться на базовых принципах, определенных Конституцией и иным федеральным законодательством. Исходя из этого КС РФ в постановлениях от 30 ноября 1995 г. № 16-П, от 1 февраля 1996 г. № 3-П и от 30 апреля 1997 г. № 7-П¹ указал, что после издания федерального закона акт субъекта РФ должен быть приведен в соответствие с ним. Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ устанавливает трехмесячный срок для приведения актов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством.

3. Часть 3 комментируемой статьи устанавливает иерархию федеральных конституционных и федеральных законов. Первые в силу своей особой правовой природы (регулирование вопросов, прямо указанных в Конституции, усложненный порядок принятия, неприменимость вето Президента РФ и др.) имеют большую юридическую силу по отношению к «обыкновенным» федеральным законам. Поэтому федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

4. Часть 4 комментируемой статьи определяет круг самостоятельно нормативно-правового регулирования субъектов РФ: своими законами и иными нормативными правовыми актами они вправе самостоятельно регламентировать те вопросы, которые вынесены за пределы исключительного ведения Российской Федерации, а также за пределы предметов совместного ведения. Такое регулирование осуществляется субъектами РФ по принципу собственного усмотрения, исходя из сложившихся традиций и обычаев, условий жизнедеятельности.

Ни Конституция, ни федеральный закон не требуют подтверждения актов субъектов РФ, принятых в пределах их полномочий, федеральными органами государственной власти. Конституционность или законность акта субъекта РФ может быть оспорена в судебном порядке.

Конституционный Суд РФ, интерпретируя конституционные нормы, в постановлении от 3 ноября 1997 г. № 15-П² отметил: если субъект

¹ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4969; 1996. № 7. Ст. 700; 1997. № 20. Ст. 2383.

² СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.

ект РФ не принял закона по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере. В таком случае регулирование посредством федерального закона будет осуществлено в целях реализации соответствующих конституционных положений и согласно закрепленному Конституцией принципу о ее высшей юридической силе, прямом действии и применении на всей территории РФ. Названная позиция Суда направлена на недопущение возникновения законодательных пробелов по вопросам, относящимся к предметам ведения субъектов РФ, но не решенным ими самостоятельно путем принятия соответствующих нормативных правовых актов.

Рассматривая вопросы нормотворчества субъектов РФ, Суд высказал свою позицию о юридической сущности устава, а равно и конституции субъекта РФ. По мнению Суда, эти акты занимают особое, а именно высшее, место в иерархии нормативных правовых актов, принимаемых законодательным органом субъекта РФ (постановление от 1 февраля 1996 г. № 3-П¹).

5. Часть 5 комментируемой статьи устанавливает принцип соответствия нормативных правовых актов субъектов РФ федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. При противоречии между указанными нормативными правовыми актами действует федеральный закон. Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (п. 3 ст. 3) предусматривает принципиальное правило: даже в случае оспаривания органом государственной власти субъекта РФ конституционности федерального закона, иного нормативного правового акта федерального уровня в части разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ до вступления в силу соответствующего решения суда не допускается принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, противоречащих оспариваемым положениям федерального закона, нормативного правового акта федерального уровня.

Названный Закон предусматривает меры ответственности, принимаемые по отношению к государственным органам и должностным лицам субъектов РФ в случае принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции, федеральным конституцион-

¹ СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

ным законам, федеральным законам, если такие органы или должностные лица не отменяют неправомерный нормативный правовой акт в установленный срок: роспуск законодательного органа субъекта РФ, отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ.

Механизм привлечения к ответственности по рассматриваемому основанию включает разнообразные процедуры. Так, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ должен в шестимесячный срок отменить акт, признанный в судебном порядке противоречащим Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам. Если законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ судебное решение не исполнено и если при этом судом установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ от принятия соответствующих мер были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ (в форме указа). В случае непринятия необходимых мер со стороны предупрежденного органа в трехмесячный срок Президент вправе распустить данный орган государственной власти субъекта РФ. При этом такое решение Президента может быть принято не позже чем в течение одного года со дня вступления в силу решения суда.

Конституционный Суд РФ, анализируя положения Закона об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, предусматривающие возможность роспуска законодательного (представительного) органа субъекта РФ, отметил следующее. Необходимы адекватных мер федерального воздействия в целях защиты Конституции, обеспечения ее высшей юридической силы, верховенства и прямого действия, а также верховенства основанных на ней федеральных законов на всей территории РФ (что требует от органов государственной власти субъектов РФ соблюдения федеральной Конституции и федеральных законов) вытекает, в частности, из конституционных положений об основах конституционного строя России, о необходимости защиты конституционных ценностей, таких как суверенитет и государственная целостность Российской Федерации,

единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, единство экономического пространства, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Исходя из этого федеральным законодателем должен быть установлен такой контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение органами власти субъектов РФ их конституционной обязанности соблюдать Конституцию и федеральные законы и не допускать принятия противоречащих им законов и иных нормативных актов. В случае невыполнения субъектами РФ указанной конституционной обязанности предполагаются негативные правовые последствия, включая применение к субъектам РФ мер федерального воздействия. Вместе с тем Суд указал, что меры федерального воздействия не могут быть реализованы в связи с формальным противоречием нормативного правового акта субъекта РФ федеральному регулированию, поскольку применение соответствующих мер обусловлено обязательностью подтверждения в судебном порядке наступления конституционно значимых тяжких последствий, вызванных неправомерным нормативным актом и его несвоевременным устранением из правовой системы Российской Федерации (см. постановление от 4 апреля 2002 г. № 8-П¹).

В случае принятия высшим должностным лицом субъекта РФ актов, противоречащих Конституции, федеральным законам (а равно федеральным конституционным законам), законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить ему недоверие². При этом должны быть соблюдены следующие условия: такие противоречия установлены соответствующим судом; они не были устранены высшим должностным лицом субъекта РФ в месячный срок со дня вступления в силу судебного решения. Решение о недоверии направляется на рассмотрение Президенту для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности.

Конституционность норм Закона об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в отношении правомочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ выносить решение о недоверии высшему должност-

¹ СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

² Такое недоверие может быть выражено и при принятии актов, противоречащих конституции (уставу) субъекта РФ, законам субъекта РФ.

тному лицу субъекта РФ была подтверждена КС РФ, указавшим, что предусмотренная федеральным законодателем система сдержек и противовесов, включающая, в частности, и названное правомочие, основывается на учете сбалансированности полномочий законодательной и исполнительной власти (см. постановление от 18 января 1996 г. № 2-П¹).

6. Наличие собственной компетенции субъектов РФ вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, в рамках которой субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции), обуславливает установление приоритета собственного законодательства субъекта РФ над федеральными законами в этой части. В данной сфере отношений при противоречии между федеральным законом и законом субъекта РФ действует последний. Вместе с тем, исходя из норм ст. 15 Конституции, следует констатировать, что даже принятые по предметам собственного ведения субъектов РФ их нормативные правовые акты в силу верховенства норм Конституции не могут противоречить ее положениям. Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ определяет, что в случае принятия органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов, противоречащих Конституции, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность, предусмотренную законодательством. Эти нормы Закона в равной степени относятся к законам и иным правовым актам субъектов РФ, изданным в сфере их собственных полномочий.

Статья 77

1. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

¹ СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

2. 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.

1. Субъекты РФ в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации органов государственной власти, установленными федеральным законодателем, самостоятельно создают систему своих органов государственной власти, принимают собственные правовые акты, регламентирующие эту систему.

Деятельность органов государственной власти субъектов РФ подчинена следующим конституционным принципам: государственная и территориальная целостность Российской Федерации; распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории РФ; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица; самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ и др.

Принципы, обеспечивающие единство организации и деятельности системы органов государственной власти в Российской Федерации, также регламентируются Законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Названный Закон, в частности, определяет, что систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. При этом конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ.

Конституционный Суд РФ, толкуя положения ст. 77 Конституции о самостоятельности субъектов РФ в установлении системы собствен-

ных органов государственной власти, сформулировал следующие правовые позиции: конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ исходили из федеральной схемы построения взаимоотношений законодательной и исполнительной власти, что, в свою очередь, означает: 1) при построении системы государственной власти необходимо неукоснительное соблюдение принципа разделения и самостоятельности каждой ветви власти при обязательном их взаимодействии; 2) члены законодательного органа субъекта РФ получают свой мандат непосредственно от народа; 3) должен быть обеспечен баланс полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти (см. постановление от 18 января 1996 г. № 2-П¹). Схема построения системы органов государственной власти субъектов РФ и взаимоотношений законодательной и исполнительной власти должна быть в основном аналогична федеральной, но может учитывать особенности тех или иных субъектов РФ. Отклонения от общей схемы допускаются в той мере, в какой они соответствуют принципам федерализма и самостоятельности деятельности органов государственной власти субъектов РФ в определенных законодательством пределах. Так, в частности, решаются вопросы об определении структуры парламента, его наименовании, количестве избираемых депутатов, в том числе работающих на постоянной основе, о наименованиях высших должностных лиц, о существовании или отсутствии коллегиального органа правительства субъекта РФ, о создании или об отказе в создании конституционных (уставных) судов субъектов РФ и т. д.

Конституционный Суд РФ неоднократно рассматривал вопросы, связанные с установлением системы государственной власти субъектов РФ; проверял конституционность отдельных положений Закона об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в части детализации регулирования вопросов формирования и деятельности органов государственной власти. Суд указал, что организация власти на уровне субъекта РФ в принципе должна соответствовать организации власти на уровне Российской Федерации, а потому установление полномочий законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ не может быть исключительной прерогативой субъектов. По мнению Суда, упомянутый Закон устанавливает лишь основные полномочия, которые в пределах полномочий и компетенции, вытекающей из Кон-

¹ СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

ституции, должны осуществлять соответственно законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ или высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. При этом данный Закон не содержит исчерпывающего перечня полномочий органов законодательной и исполнительной власти субъекта РФ и специально предусматривает, что законом субъекта РФ регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта РФ, и что высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ (см. определение КС РФ от 8 июня 2000 г. № 91-О¹).

Конституционным Судом РФ были сформулированы и иные правовые позиции, определяющие базовые принципы, исходя из которых должна выстраиваться система государственных органов в субъектах РФ. Суд, в частности, подтвердил обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью, вытекающую из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон, но при этом недопустимым является неограниченное расширение полномочий законодательного органа субъекта РФ, поскольку оно приводит к утрате самостоятельности исполнительным органом власти и несовместимо с принципом разделения властей (см. постановление от 10 декабря 1997 г. № 19-П²).

Суд указал: элементы подконтрольности и подотчетности исполнительной власти законодательной не должны «служить основанием для умаления в целом статуса исполнительной власти как самостоятельной» (см. указанное постановление), что означает недопустимость чрезмерного расширения контрольных полномочий законодательной власти. Эти принципиальные положения относятся и к взаимоотношениям законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Как следует из постановления КС РФ от 18 января 1996 г. № 2-П, поскольку согласно Конституции законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, недопустимо, выходя за пределы, предусмотренные Конституцией, закреплять в основном законе субъекта РФ нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение. Это противоречило бы Конституции, так как создавало бы препятствия

¹ СЗ РФ. 2000. № 28. Ст. 3000.

² СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

для реализации ее положения о том, что по определенным полномочиям федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти. В частности, Суд признал не соответствующей Конституции обязанность высшего должностного лица субъекта РФ ежегодно представлять законодательному органу субъекта РФ доклад о своей деятельности и деятельности исполнительной власти субъекта РФ как противоречащую принципу разделения властей в той мере, в какой этим вводится общая подотчетность исполнительной власти по всем вопросам ее компетенции власти законодательной, с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие ответственность должностных лиц исполнительной власти. Но не может рассматриваться как нарушающее принцип разделения властей представление докладов, посланий и других сообщений, имеющих информационный характер.

Названные позиции КС РФ нашли отражение в решениях конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Так, в постановлении от 19 апреля 2001 г. о разрешении спора между Президентом Республики Бурятия и Народным Хуралом Республики Бурятия в связи с изданием постановления Народного Хурала Республики Бурятия «Об отчете Правительства Республики Бурятия о ходе реализации Республиканской программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Республике Бурятия» Конституционный суд Бурятии установил следующее. Названное постановление Народного Хурала издано с превышением полномочий, поскольку действующим федеральным законодательством, Конституцией и законами Республики на Правительство Республики Бурятия не возлагается обязанность отчитываться о ходе выполнения республиканских программ. Издание такого постановления вступает в противоречие с принципом разделения властей.

Конституционный Суд РФ указал на право законодательного органа субъекта РФ участвовать в формировании исполнительного органа власти, которое выступает как один из элементов системы сдержек и противовесов. В то же время полномочие представительного органа субъекта РФ по согласованию освобождения от должности должностных лиц исполнительных органов фактически лишает исполнительный орган самостоятельности в его действиях, что не согласуется с принципом разделения властей и не соответствует конституционным установлениям (см. постановление КС РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П¹).

¹ СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

Такая позиция Суда была конкретизирована в ряде его постановлений. В постановлениях от 1 февраля 1996 г. № 3-П и от 10 декабря 1997 г. № 19-П КС РФ сформулировал правовую позицию, в силу которой в конституции (уставе) субъекта РФ могут быть предусмотрены положения об участии законодательного (представительного) органа в назначении на должности заместителей высшего должностного лица исполнительной власти и отдельных руководителей органов исполнительной власти. Однако Суд отметил, что конституционность подобных установлений в конституциях (уставах) субъектов РФ зависит от следования ряду принципов, служащих отправным началом во взаимоотношениях законодательной и исполнительной власти и обуславливающих в конечном счете соблюдение принципа разделения властей (см. постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П¹).

Законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ предусматривается правомочие законодательных органов принимать участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом. Формы такого участия устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта РФ. Этому правомочию корреспондирует право законодательного органа выражать недоверие руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность он принимал участие.

Конституционный Суд РФ подтвердил право субъектов РФ, самостоятельно устанавливающих систему органов государственной власти, предусмотреть как высшие органы власти, так и территориальные органы, в том числе органы соответствующих административно-территориальных единиц административно-территориального устройства субъектов РФ (см. постановление от 24 января 1997 г. № 1-П²).

В силу ч. 2 ст. 11 и ч. 1 ст. 77 Конституции край, область вправе формировать свои представительные и исполнительные органы государственной власти путем их избрания всем населением края, области, включая население автономных округов, что создает правовые предпосылки для перераспределения полномочий по согласованию между

¹ СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

² СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

органами власти края, области и автономного округа. Тем самым исключается создание параллельной, дублирующей власти, так как органы государственной власти края, области не должны вторгаться в компетенцию автономного округа. Одной из гарантий этого является обеспечение соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, автономных округов Конституции и федеральным законам, отнесенного к совместному ведению Федерации и ее субъектов (п. «а» ч. 1 ст. 72). Положения указанных нормативных правовых актов, в том числе о порядке формирования органов государственной власти края, области, должны быть взаимосогласованы (см. постановление КС РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П¹). В связи с этим Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (ст. 26⁶) установил полномочия, которые на территории края, области, включая территорию автономного округа, осуществляют только органы государственной власти края, области, если иное не предусмотрено федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

Следует отметить, что комментируемая часть ст. 77 Конституции, по сути, указывает только на систему органов законодательной и исполнительной власти. Что касается судебных органов, то их обязательное наличие в системе государственной власти субъектов РФ не предусматривается. Это «умолчание» корреспондируется с другими конституционными положениями, определяющими основы функционирования судов в Российской Федерации. Учитывая особое значение судов в обеспечении единства и целостности правовой системы России, судоустройство относится к исключительной компетенции Российской Федерации (п. «о» ст. 71), а судебная система России устанавливается только Конституцией РФ и федеральным конституционным законом (ч. 3 ст. 118). В то же время Закон о судебной системе РФ предусматривает отнесение к судам субъектов РФ конституционных (уставных) судов и мировых судей, оговаривая возможность учреждения первых и обязательность создания вторых. В связи с этим КС РФ допускает использование понятия «судебная система субъекта РФ», если оно не означает создания какой-то особой судебной системы наряду с единой судебной системой России, кото-

¹ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

рая установлена и действует на основе соответствующих предписаний Конституции и федерального законодательства (см. постановление от 1 февраля 1996 г. № 3-П).

2. Часть 2 комментируемой статьи устанавливает основополагающий принцип функционирования исполнительной власти в Российской Федерации – ее *единство* в рамках ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения (так называемую исполнительную вертикаль). Этот принцип отличает функционирование законодательной власти в России, которая не обладает свойством соподчинения: федеральный парламент и представительные органы субъектов РФ не составляют единого соподчиненного механизма; они независимы друг от друга, за исключением тех конституционных положений, которые обязывают органы законодательной власти субъектов РФ действовать в рамках Конституции и федерального законодательства.

Единая система исполнительной власти носит двухуровневый характер, обусловленный функционированием системы исполнительных органов федерального уровня и системы органов исполнительной власти субъектного уровня. При наличии функциональной и организационной взаимосвязанности каждая из систем в известной мере самостоятельна и отличается определенной спецификой¹. Возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации Правительство РФ (ст. 1 Закона о Правительстве РФ). Это означает, что акты Правительства РФ обязательны для исполнения органами исполнительной власти субъектов РФ в тех рамках, что установлены Конституцией, т. е. в той части, в которой они регулируют вопросы ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения.

Статья 78

1. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

2. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

¹ См.: Правительство РФ / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 120.

4. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

1. Комментируемая статья Конституции устанавливает право федеральных органов исполнительной власти создавать на территориях федеральных округов, субъектов РФ, муниципальных образований свои территориальные органы и назначать федеральных должностных лиц.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти существуют наряду с органами исполнительной власти субъектов РФ, а также с исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти обычно называются главными управлениями, управлениями, отделами, отделениями министерств и ведомств Российской Федерации в субъектах РФ и в муниципальных образованиях (например, военные комиссариаты Минобороны России в субъектах РФ и муниципальных районах, представительства МИДа России в субъектах РФ, главные управления МЧС России).

В результате создания таких органов образуется единая исполнительная вертикаль. В Законе об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ говорится, что по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют «единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» (ст. 17³). Территориальные органы федеральных министерств и ведомств (управления, отделы и др.) подчинены вышестоящим федеральным органам. Высшим органам власти субъекта РФ (законодательному собранию, главе субъекта РФ), представительному органу муниципального образования, главе муниципального образования они не подчинены, хотя и расположены на их территориях.

Необходимость создания федеральными органами исполнительной власти своих территориальных органов в субъектах РФ и муниципальных образованиях вытекает из принципов суверенитета Российской Федерации на всей территории государства, единства государственной власти, федеративного устройства государства, разграничения предметов ведения и полномочий. Создание единой

системы территориальных органов федеральной исполнительной власти обусловлено задачами организации государственного управления на всей территории страны.

Рассматривая вопросы создания такой системы, КС РФ в постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П¹ указал, что федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать их руководителей. Это полномочия Российской Федерации, которые регламентируются федеральными законами, имеющими прямое действие на всей территории РФ. Такие органы создаются Федерацией, это ее право – решать, где и какие федеральные органы исполнительной власти нужно создавать. В упомянутом Законе и в рассматриваемых ниже актах КС РФ говорится о субъектах РФ, на территории которых создаются территориальные органы федеральной исполнительной власти. Сказанное в этих правовых актах касается и территорий муниципальных образований. При этом нужно учитывать принципы федеративного устройства Российской Федерации и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Федеральный законодатель не вправе передать в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов вопрос о назначении на должности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, так как они создаются для осуществления полномочий Российской Федерации. Однако федеральный законодатель вправе предусмотреть возможность согласования с законодательным (представительным) органом субъекта РФ назначение на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, поскольку такие должностные лица осуществляют не только исключительные полномочия Российской Федерации, но и совместные полномочия Российской Федерации и ее субъектов². Проведение таких согласительных процедур в определении КС РФ от 21 декабря 2000 г. № 246-О³ названо обязательным.

Вместе с тем следует различать согласование и принятие решения. Исполнительные органы Российской Федерации вправе самостоятель-

¹ СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

² В постановлении КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П говорится о законодательном (представительном) органе субъекта РФ. В других рассматриваемых ниже решениях КС РФ содержится более широкая формулировка: говорится о соответствующих органах субъекта РФ. На практике согласования обычно проводятся с главой администрации субъекта РФ (главой субъекта РФ).

³ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 215.

но решать вопрос о назначении федеральных должностных лиц в субъектах РФ и в муниципальных образованиях при условии использования необходимых согласительных и юрисдикционных процедур. Такая же позиция была занята КС РФ в Постановлении от 10 декабря 1997 г. № 19-П¹ применительно к вопросу об участии законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ в утверждении назначения на должность руководителя органа внутренних дел субъекта РФ. Конституционный Суд РФ указал, что законодательный (представительный) орган субъекта РФ может принимать участие в назначении на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, если это предусмотрено федеральным законом и если на соответствующие федеральные территориальные органы возлагается осуществление полномочий Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В определении от 21 декабря 2000 г. № 246-О Суд подтвердил, что Министерство внутренних дел, как и любой иной федеральный орган исполнительной власти, при неполучении в результате проведения обязательных согласительных процедур согласия соответствующих органов государственной власти субъекта РФ на назначение конкретного лица на должность руководителя федерального территориального органа вправе самостоятельно решить вопрос о его назначении. Такая же позиция выражена в определении КС РФ от 28 ноября 2000 г. № 225-О² по вопросу о назначении руководителей налоговых органов в субъектах РФ.

В то же время исполнительные органы власти субъектов РФ не отстранены от деятельности исполнительных федеральных органов, это и невозможно в силу единства государственной власти и исполнительной вертикали. В Законе об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ говорится, что высшее должностное лицо субъекта РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными территориальными органами (а также с органами местного самоуправления и общественными организациями).

2. В ч. 2 комментируемой статьи речь идет о соглашениях, заключаемых между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

¹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

² СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4862.

Положения о порядке заключения соглашений о передаче федеральными органами исполнительной власти некоторых полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ содержатся в Законе об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Во-первых, по своим содержанию и форме такие соглашения отличаются от договоров между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ о разграничении полномочий. Первые могут приниматься в исключительных случаях, когда это обусловлено экономическими, географическими или иными особенностями субъектов РФ, они разграничивают полномочия, относящиеся к совместным предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов, имеют форму договора, подписываются Президентом РФ и главой соответствующего субъекта РФ и утверждаются федеральным законом. Соглашения между федеральными исполнительными органами и исполнительными органами субъектов РФ могут быть не связаны с какой-либо исключительностью субъекта РФ, в котором действуют отделы (отделения) федеральных исполнительных органов, они могут касаться полномочий, относящихся ко всем трем группам предметов ведения: федеральным, совместным и предметам ведения субъектов РФ, и при этом имеют другую форму юридического акта, подписываются представителями федерального органа исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта РФ, их проекты представляются в Правительство РФ и утверждаются им.

Во-вторых, речь в таких соглашениях (как и в договорах) идет не о перераспределении предметов ведения (они закреплены Конституцией и не могут перераспределяться), а о передаче по соглашениям отдельных полномочий (части полномочий), принадлежащих органам исполнительной власти Федерации или ее субъектов (ст. 3 Закона).

В-третьих, такие соглашения заключаются, лишь если полномочия федерального органа, которые предполагается передать, не могут быть возложены на органы исполнительной власти субъекта РФ федеральным законом. Если это возможно, необходимость такого соглашения отпадает. Исполнительные органы субъектов РФ также могут передать часть своих полномочий федеральным органам, но в данном случае это, разумеется, невозможно сделать законом субъекта РФ. Можно применить только форму соглашения (если федеральный орган готов принять такие полномочия).

В-четвертых, и в Конституции, и в названном выше Законе речь идет о передаче только части полномочий, о некоторых полномочиях.

Всю совокупность полномочий ни один орган передавать не вправе: это фактически означало бы прекращение его существования.

При передаче полномочий важно предусмотреть одновременную передачу материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления этих полномочий. Это должно устанавливаться федеральными законами, передающими те или иные полномочия субъектам РФ; сказанное относится, в частности, к финансированию льгот определенных категорий лиц. В ряде решений КС РФ (см. *комментарии к ст. 38–41*) указывается на несоответствие Конституции некоторых федеральных правовых актов по социальным вопросам и рекомендуются сроки и формулировки для таких актов. В законодательстве, регулирующем передачу некоторых полномочий путем соглашений, о передаче материальных и финансовых средств практически не говорится. Видимо, такую необходимость (если это нужно), объем и виды материальных средств должны устанавливать договаривающиеся органы исполнительной власти Федерации и субъектов РФ при передаче полномочий. В условиях стихийных бедствий и иных чрезвычайных обстоятельств передача некоторых полномочий возможна и без соглашений, как это устанавливает федеральное законодательство.

Исполнительный орган власти субъекта РФ несет ответственность за осуществление переданных полномочий, а федеральный исполнительный орган осуществляет за этим контроль. Он вправе давать указания и требовать отчета. В то же время и федеральный исполнительный орган, принявший на себя по соглашению полномочия исполнительного органа власти субъекта РФ, обязан их выполнять. Невыполнение соглашений административно-правового характера можно обжаловать в суде с вытекающими отсюда последствиями в основном материального характера.

3. Часть 3 комментируемой статьи устанавливает, что и органы исполнительной власти могут передавать по соглашениям с федеральными органами части своих полномочий. При этом, если при передаче некоторых полномочий федеральными органами процесс идет «сверху вниз» и в силу единства исполнительной власти можно использовать административные рычаги, а если необходимо – и силу специально принятого федерального закона¹, то при передаче части полномочий «снизу вверх» существуют иные условия. Федеральный

¹ Некоторые полномочия федеральных органов можно передать субъектам РФ путем принятия федерального закона, что многократно делалось по некоторым вопросам социальной сферы жизни.

орган может отказаться принять предлагаемые субъектом РФ полномочия (например, в сфере социальных отношений), и у исполнительного органа субъекта РФ нет рычагов воздействия на него. Другие стороны передачи некоторых полномочий исполнительными органами власти субъекта РФ федеральным органам исполнительной власти сходны с процессом передачи отдельных полномочий в обратном направлении.

4. Президент РФ обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ, действуя в качестве главы государства. Он создает систему органов исполнительной власти (определяет состав Правительства РФ, виды министерств и ведомств), назначает Председателя Правительства (с согласия ГД ФС РФ), всех федеральных министров, глав некоторых ведомств, как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ присваивает высшие воинские звания и т. д. Ему непосредственно подчинены силовые и некоторые другие министерства и ведомства (Минобороны России, МВД России, Минюст России и др.) – он руководит их деятельностью.

Президент вправе отправить Правительство в отставку, он может распустить законодательное собрание субъекта РФ, если оно принимает закон, признанный судом противоречащим Конституции и федеральным законам, и после установления срока для отмены или исправления такого закона и после предупреждения Президента не отменяет и не исправляет закон. В аналогичной ситуации Президент вправе отрешить от должности главу субъекта РФ, если тот принял нормативный правовой акт, противоречащий Конституции и федеральным законам. Кроме того, Президент может отрешить главу субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия по другим основаниям (такие факты имели место в 2005–2007 гг., в 2010 г.).

Президент обладает и другими весьма обширными полномочиями (см. комментарий к ст. 83–90). Эти полномочия характеризуют роль Президента в системе государственной власти, активно используются им для обеспечения осуществления полномочий, принадлежащих Российской Федерации.

Правительство РФ как орган, которому принадлежит исполнительная власть Российской Федерации, также использует свое положение и роль в системе власти для обеспечения осуществления полномочий, принадлежащих Российской Федерации (см. комментарий к ст. 114). Правительство координирует и направляет деятельность федеральных министерств, руководителей федеральных ведомств, не

входящих в состав Правительства. Через министров и глав ведомств оно руководит государственной службой, хозяйственным и культурным строительством, охраной общественного порядка, обеспечивает оборону и безопасность страны и т. д. По предметам исключительного ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов органы исполнительной власти субъектов РФ обязаны выполнять постановления и распоряжения Правительства. Обеспечивая осуществление полномочий Российской Федерации, Президент и Правительство действуют не изолированно, а в тесном сотрудничестве между собой, с другими высшими органами государственной власти. Такое сотрудничество не исключает установленную Конституцией ответственность.

Именно за Президентом и Правительством Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ закрепляет применение (иницирование) мер федерального воздействия на органы государственной власти субъектов РФ в случае неисполнения или невозможности исполнения последними соответствующих полномочий.

Во-первых, Президент принимает решение о возложении соответствующих полномочий на федеральные органы государственной власти (по согласованию с палатой парламента, представляющей субъекты РФ, – Советом Федерации), если в связи с чрезвычайной ситуацией органы государственной власти субъекта РФ отсутствуют и не могут быть сформированы. Применение этой меры не является чем-то новым в государственно-правовой практике. Таким полномочием Президент воспользовался в ситуации, связанной с Чеченской Республикой. Вместе с тем Закон устанавливает пределы применения этой меры. На федеральные органы государственной власти не могут быть возложены полномочия по принятию конституции (устава) субъекта РФ и поправок к ней (к нему), по установлению системы органов государственной власти субъекта РФ, по изменению статуса субъекта РФ и границ между субъектами РФ.

Во-вторых, Правительство РФ обращается в ВАС РФ с ходатайством о введении сроком до одного года временной финансовой администрации в субъекте РФ. Основание – наличие у субъекта РФ просроченной финансовой задолженности, превышающей 30% собственных доходов его бюджета в последнем отчетном году. Судом должно быть установлено, что это следствие решений, действий или бездействия органов власти субъекта РФ.

Временная финансовая администрация принимает меры по восстановлению платежеспособности субъекта РФ, в частности: подготавливает поправки в закон субъекта РФ о бюджете на текущий год, а также проект бюджета субъекта РФ на очередной год; обеспечивает контроль за исполнением бюджета субъекта РФ; осуществляет иные полномочия, предусмотренные БК РФ.

В-третьих, еще один случай связан с нарушением исполнительным органом субъекта РФ федерального законодательства при реализации финансируемых из федерального бюджета полномочий. Такое нарушение должно быть установлено соответствующим судом. В этом случае Правительство РФ принимает решение о временном осуществлении этих полномочий федеральными органами исполнительной власти. Одновременно изымаются соответствующие субвенции.

Решения федеральных органов государственной власти во всех трех случаях могут быть обжалованы в судебном порядке.

Важно подчеркнуть, что предусматриваемые законом меры воздействия являются не санкциями, а обеспечительными мерами для нормального функционирования государственной власти, служащими прежде всего интересам населения соответствующей территории. Кроме того, необходимо учесть, что принятие на себя органами государственной власти Российской Федерации полномочий субъектов РФ не приводит к прекращению функционирования последних. Если такие органы созданы, они продолжают функционировать, сохраняя свои основные полномочия.

<...>

Глава 5. Федеральное собрание

<...>

Статья 96

1. Государственная Дума избирается сроком на пять лет.
2. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

1. Часть 1 комментируемой статьи устанавливает важный принцип функционирования ГД ФС РФ – периодическое обновление ее состава. Данный принцип обусловлен демократической природой государства. Формируя представительные органы, граждане реализуют право на участие в управлении делами государства. В результате периодичности выборов основной формирования органов власти является

свободная воля народа. Периодическая смена состава парламента призвана отражать происходящие социально-политические изменения в стране, обеспечивает подтверждение соответствия депутатского мандата сложившейся ситуации и является своеобразным мериллом качества и эффективности работы парламентариев.

Обязательность периодического проведения выборов предусмотрена Всеобщей декларацией прав человека 1948 г.¹ (ст. 21), Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г.² (ст. 25), Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.³ (ст. 3 Протокола № 1). Данный принцип наряду с другими закреплен в Декларации о критериях свободных и справедливых выборов⁴, принятой в 1994 г. Советом Межпарламентского союза, отнесен Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ 2002 г.⁵ к числу таких стандартов.

Государственная Дума первого созыва избиралась на двухлетний срок; выборы были проведены 12 декабря 1993 г. Это обстоятельство нашло закрепление в п. 7 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции. Со второго по пятый созыв ГД ФС РФ избиралась на основе всеобщего избирательного права сроком на четыре года.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»⁶, инициированным Президентом РФ Д.А. Медведевым, срок полномочий Думы новых созывов увеличен до пяти лет. Данное нововведение обусловлено тем, что избранный всенародно высший институт государственной власти должен иметь достаточно времени, чтобы все заявленное в предвыборных обещаниях провести в жизнь и результаты своей работы показать народу, отчитаться перед избирателями, перед страной⁷.

Срок полномочий Думы может быть прерван ее досрочным роспуском на основании ч. 1 ст. 109, ч. 4 ст. 111 и ч. 3 и 4 ст. 117.

¹ См.: Международное публичное право: сб. док. М., 1996. Т. 1. С. 460–464.

² Там же. С. 470–482.

³ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

⁴ См.: О критериях свободных и справедливых выборов. М., 1994. С. 6.

⁵ СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 4971.

⁶ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

⁷ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

2. Конституция в самых общих чертах определяет порядок формирования палат Федерального Собрания, оговаривая, что ГД ФС РФ избирается, а СФ ФС РФ формируется из представителей субъектов РФ (по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти), предоставляя право законодателю самому определять порядок формирования верхней палаты (не исключая прямые выборы в нее) и порядок выборов в нижнюю палату парламента.

Зарубежный опыт показывает, что отражение федеративной природы государства является доминирующей, но не общей чертой, характерной для «верхних» палат парламентов федераций. В связи с этим нельзя выявить и какую-либо специфичную для федераций модель формирования этих палат, наоборот, можно констатировать их многообразие.

Порядок формирования СФ ФС РФ за период существования этого органа менялся несколько раз.

Члены палат Федерального Собрания первого созыва в силу заключительных и переходных положений Конституции России непосредственно избирались гражданами РФ сроком на два года. Поэтому применительно к членам Совета Федерации этого созыва в Основном Законе использован термин «депутаты». Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г., утвержденное Указом Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626¹, предусматривало, что депутатом мог быть избран гражданин РФ, достигший 21-летнего возраста. Депутаты Совета Федерации избирались на основе мажоритарной системы по двухмандатным (один округ – два депутата) избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов РФ. При выборах каждый избиратель подавал голос за двух кандидатов.

С введением в действие Федерального закона от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»² (документ утратил силу) в СФ ФС РФ входило по два представителя от каждого субъекта РФ: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти, по должности. В двухпалатном законодательном (представительном) органе субъекта РФ его представитель определялся совместным решением обеих палат. Такой способ формирования палаты был недостаточно корректен по отно-

¹ САПП РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

² СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4865.

шению к закрепленному Конституцией принципу деятельности Федерального Собрания как постоянно действующего органа, поскольку члены его верхней палаты – главы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ в силу своих должностных обязанностей большую часть времени вынуждены были находиться на местах. Уязвимым с точки зрения действия конституционного принципа разделения властей было и вхождение в состав палаты руководителей исполнительных органов субъектов РФ¹. Исходя из этого, Федеральное Собрание поддержало инициативу Президента РФ по профессионализации палаты и приняло федеральный закон, определяющий иной порядок ее формирования.

Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»² (документ утратил силу), изменив порядок формирования Совета Федерации, превратил его в постоянно действующий, а не сессионный орган, обеспечил более авторитетное позиционирование этой палаты как участника законодательного процесса. С 2000 г. был установлен порядок, при котором членом СФ ФС РФ мог быть избран (назначен) гражданин РФ, достигший возраста 30 лет и обладающий в соответствии с Конституцией РФ правом избирать и быть избранным в органы государственной власти. Члены СФ ФС РФ избирались и назначались соответственно законодательным (представительным) органом и высшим должностным лицом субъекта РФ на срок своих полномочий. Причем решение (указ, постановление) о назначении представителя в СФ ФС РФ от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ вступало в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа две трети от общего числа его депутатов не проголосовали против назначения данного представителя.

Отдельные изменения в последующем касались требований, предъявляемых к кандидатам, а также порядка досрочного прекращения полномочий члена СФ ФС РФ. Так, в 2007 г. был введен ценз оседлости, и кандидат в члены Совета Федерации должен был прожить не менее 10 лет в совокупности на территории соответствующей

¹ 21 февраля 1997 г. Государственная Дума обратилась в КС РФ с запросом о проверке конституционности положений данного Закона. В определении от 10 апреля 1997 г. № 57-О (СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2804) Суд отказал в принятии этого запроса, усмотрев в нем по существу запрос о конституционности конституционной нормы, при этом указав, что Дума как субъект законодательного процесса вправе вносить изменения в действующие и принимать новые федеральные законы.

² СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

щего субъекта РФ. Полномочия члена СФ ФС РФ, помимо оснований, установленных Законом о статусе члена СФ и депутата ГД, могли быть досрочно прекращены органом, его избравшим (назначившим), по представлению председателя СФ ФС РФ.

В Послании Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г. Президентом РФ был предложен порядок формирования СФ ФС РФ, который был введен с 1 января 2011 г. Совет Федерации стал формироваться только из числа лиц, избранных в представительные органы власти, и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта РФ. Кандидат в члены СФ ФС РФ должен был прежде пройти процедуру публичного избрания, т. е. иметь опыт работы с избирателями и представлять не только органы власти субъекта РФ, но и, самое главное, непосредственно его население.

Кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в СФ ФС РФ мог быть:

а) депутат ГД ФС РФ, входивший в качестве кандидата в депутаты в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, соответствующую субъекту РФ или части территории субъекта РФ, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации, либо соответствующую группе субъектов РФ, органом государственной власти одного из которых осуществляется его избрание (назначение) членом СФ ФС РФ;

б) депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом СФ ФС РФ;

в) депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта РФ, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом СФ ФС РФ.

Избранный (назначенный) член СФ ФС РФ обязан в установленный законом срок сложить полномочия депутата ГД ФС РФ, депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или депутата представительного органа муниципального образования.

Согласно Федеральному закону от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹ с 1 января 2013 г. наделение полномочиями члена СФ ФС РФ осуществляется соответствующим органом

¹ СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. IV). Ст. 6952.

государственной власти субъекта РФ на основе волеизъявления избирателей данного субъекта РФ.

Наделение полномочиями члена СФ ФС РФ осуществляется соответственно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ нового созыва и вновь избранным высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок полномочий данного органа государственной власти субъекта РФ.

По новому порядку кандидатом для наделения полномочиями члена СФ ФС РФ может быть гражданин РФ, достигший возраста 30 лет, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта РФ в течение пяти лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена СФ ФС РФ¹.

Кандидатом для наделения полномочиями члена СФ ФС РФ – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ может быть только депутат этого органа.

Кандидатуры члена СФ ФС РФ – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации вносятся на рассмотрение этого органа его председателем, фракцией или группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов².

Решение о наделении полномочиями члена СФ ФС РФ принимается большинством голосов от общего числа депутатов этого органа и оформляется постановлением законодательного органа государственной власти субъекта РФ. Такое решение должно быть принято в течение одного месяца со дня первого заседания в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти нового созыва, в том числе в случае досрочного прекра-

¹ Требование о постоянном проживании на территории субъекта РФ не распространяется на кандидата для наделения полномочиями члена Совета Федерации, который на день голосования на выборах соответствующего органа государственной власти субъекта РФ является членом Совета Федерации или депутатом Думы, либо замещает государственную должность или должность государственной гражданской службы соответствующего субъекта РФ, либо замещал государственные должности или должности государственной гражданской службы соответствующего субъекта РФ в совокупности в течение пяти лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

² Председатель, фракция, группа депутатов вправе внести на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ не более одной кандидатуры для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

щения полномочий этого органа предыдущего созыва, а в случае досрочного прекращения полномочий члена СФ ФС РФ – не позднее чем через один месяц со дня досрочного прекращения полномочий предыдущего члена СФ ФС РФ.

Особо претерпел изменения порядок наделения полномочиями члена СФ ФС РФ – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Теперь при проведении выборов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) каждый кандидат на данную должность должен представить в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, отвечающие установленным требованиям и ограничениям, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена СФ ФС РФ – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ¹.

Сведения о таких кандидатурах (фамилия, имя, отчество, дата рождения, наименование субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта, где находится место жительства, основное место работы или службы, занимаемая должность, а в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий) размещаются на информационном стенде в помещении для голосования с указанием представившего их кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ, а также могут доводиться до сведения избирателей иными способами, предусмотренными законом.

Решение о наделении полномочиями этого члена СФ ФС РФ, оформленное соответствующим указом (постановлением), должно быть принято вновь избранным высшим должностным лицом субъекта РФ не позднее чем на следующий день после дня его вступления в должность. В случае досрочного прекращения полномочий члена СФ ФС РФ – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ высшее должностное лицо субъекта РФ в 10-дневный срок наделяет полномочиями члена СФ ФС РФ одну из кандидатур, которые были представлены им ранее при проведении выборов. Если ни одна кандидатура из списка не сможет быть наделена полномочиями члена СФ ФС РФ, высшее должностное лицо

¹ При этом одна и та же кандидатура для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не может быть представлена разными кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

субъекта РФ наделяет полномочиями члена СФ ФС РФ – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ депутата законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта РФ, отвечающего установленным требованиям и ограничениям.

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ член Совета Федерации – представитель от исполнительного органа государственной власти данного субъекта РФ продолжает осуществлять свои полномочия до вступления в силу решения вновь избранного высшего должностного лица субъекта РФ о наделении полномочиями нового члена СФ ФС РФ.

В Российской Федерации инициативы о формировании СФ ФС РФ путем прямых выборов членов Совета Федерации пока не реализованы¹.

Порядок выборов депутатов ГД ФС РФ в большей мере предопределен положениями Основного Закона. Согласно Конституции (ст. 95–97) Дума состоит из 450 депутатов, избираемых гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутатом Думы может быть избран гражданин РФ, достигший возраста 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Государственная Дума избирается сроком на пять лет. В соответствии с п. «а» ст. 84 Конституции выборы депутатов Думы нового созыва назначает Президент РФ.

Способ выборов депутатов ГД ФС РФ не установлен Конституцией, что и позволяет законодателю самостоятельно определять его.

Как отметил КС РФ в определении от 20 ноября 1995 г. № 77-О², от законодательного органа зависит: будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной или смешанной; будет ли введен определенный процент голосов избирателей, которые необходимо собрать в поддержку списка избирательного объединения, с тем чтобы оно имело право участвовать в распределении депутатских ман-

¹ 15 декабря 2011 г. Председатель Правительства РФ В.В. Путин во время «прямой линии» заявил, что считает возможным формирование Совета Федерации через прямые выборы из кандидатов, предложенных партиями, прошедшими в региональный парламент. При этом он предложил пропускать через «президентский фильтр» кандидатов от партии, которые побеждают на региональных выборах, выносить их кандидатуры на обсуждение граждан и формировать верхнюю палату парламента с помощью прямого тайного голосования. Однако это предложение при его проработке вызвало сложности толкования конституционных положений не об избрании Совета Федерации, а о его формировании по представителю от законодательной и исполнительной власти.

² СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4867.

датов; как будет определяться допустимое отклонение численности избирателей в избирательном округе от единой нормы представительства и т. п. Выбор того или иного варианта и его закрепление в избирательном законе зависят от конкретных социально-политических условий и являются вопросом политической целесообразности.

Депутаты ГД ФС РФ четырех созывов (1993–1995, 1995–1999, 1999–2003, 2003–2007 гг.) избирались по смешанной системе: 225 депутатов – по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат) на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, за исключением избирательных округов, образуемых в субъектах РФ, число избирателей в которых меньше единой нормы представительства; другие 225 депутатов – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками. Иными словами, одна половина депутатов Думы избиралась по мажоритарной системе относительного большинства, а другая половина – по пропорциональной системе.

Согласно Закону о выборах депутатов ГД ФС РФ, вступившему в силу с 7 декабря 2006 г., депутаты Думы избираются только по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Думы.

В Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г. Президент РФ предложил вернуться к смешанной системе выборов депутатов Государственной Думы: по партийным спискам и одномандатным округам¹.

Переход от одной избирательной системы к другой – нередкое явление. Неоднократно менялся порядок формирования парламента в Италии, Японии, во Франции, многих других странах. Пропорциональная система выборов имеет свои преимущества. Эта система представляется более справедливой, хотя все существующие избирательные модели не лишены недостатков².

¹ 1 марта 2013 г. Президент РФ внес в ГД ФС РФ проект федерального закона № 232119-6 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривающего смешанную модель формирования этой палаты парламента.

² См.: Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 3–5; Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Там же. С. 11–15.

Участие различных политических партий в борьбе за депутатские мандаты отражает демократический характер формирования представительного органа¹. Однако надо иметь в виду, что в законодательстве Российской Федерации, как и других стран, предусмотрен так называемый заградительный пункт (процентный барьер), означающий некоторое ограничение пропорциональности представительства. Такое ограничение не допускает раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, тем самым обеспечивая стабильное функционирование парламента.

Законодательство, на основании которого проводились выборы первых четырех созывов ГД ФС РФ, предусматривало, что к участию в распределении депутатских мандатов по федеральному избирательному округу допускаются федеральные списки кандидатов, которые получили, как правило, 5% и более голосов избирателей, принявших участие в голосовании. На выборах депутатов ГД ФС РФ пятого созыва заградительный пункт составил 7%. В контексте расширения народного представительства к выборам депутатов Государственной Думы шестого созыва законодателем был установлен порядок, при котором к распределению депутатских мандатов также допускались партии, получившие менее 7, но не менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании: по два мандата (при получении от 6 до 7%) и по одному мандату (при получении от 5 до 6%). Такая схема, с одной стороны, сохраняла систему поощрений и укрепления крупных партий, а с другой – давала парламентскую трибуну малым партиям, представляющим интересы достаточно значительного числа граждан. А с 1 января 2013 г. вступили в силу поправки, снижающие заградительный барьер до 5%².

¹ Согласно Закону о политических партиях по истечении двух лет с момента его опубликования политическая партия стала единственным видом общественного объединения, обладающим правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти (п. 1 ст. 36). Более того, партия, не принимавшая в течение пяти лет подряд участия в выборах, должна подлежать ликвидации.

² Такой же барьер предусматривается проектом федерального закона № 232119-6 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», внесенным в Думу Президентом РФ. Законопроектом также предлагается установить, что, если за списки кандидатов, каждый из которых получил 5% голосов избирателей и более, подано в совокупности 50% голосов избирателей и менее, к распределению депутатских мандатов допускаются также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей списки кандидатов, получившие менее 5% голосов избирателей, пока общее число голосов избирателей не превысит в совокупности 50%.

Как указал КС РФ в постановлении от 17 ноября 1998 г. № 26-П¹, установлением процентного барьера не ограничиваются избирательные права граждан и не нарушается равенство перед законом общественных объединений, предусмотренное ч. 4 ст. 13 Конституции. Выборы – это возможность для избирателей определить свои предпочтения и голосовать за соответствующего кандидата или список кандидатов и, следовательно, наличие победивших и проигравших. Однако правила, по которым проводятся выборы, для всех избирательных объединений, избирательных блоков и для всех граждан, участвующих в выборах по федеральным спискам, одинаковы.

Такой порядок не искажает и существо народного представительства. Граждане, которые не голосовали вообще или голосовали, но не за тех кандидатов, которые стали депутатами, не могут рассматриваться как лишенные своего представительства в парламенте. Из ст. 3, 32, 94–96 Конституции в их взаимосвязи следует, что все законно избранные депутаты ГД ФС РФ являются представителями народа и, следовательно, представителями всех граждан, которые вправе осуществлять управление делами государства через своих представителей. Кандидат, победивший на выборах на условиях, определенных законом, причем независимо от того, по какому избирательному округу – одномандатному или федеральному – он избран, становится депутатом Думы как представителем органа Российской Федерации, т. е. представителем народа в смысле ст. 3 Конституции.

Вместе с тем применение процентного барьера недопустимо, если объединения, преодолевшие этот барьер, в совокупности не получают установленного законом большинства голосов избирателей (60%). Кроме того, следует учесть, что по смыслу ст. 1 и 13 Конституции демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, исходит из необходимости существования оппозиции и не допускает монополии на власть. Поэтому, если заградительный барьер будет преодолен лишь одним избирательным объединением, даже при условии, что за него подано большинство голосов, ему не могут быть переданы все депутатские мандаты по федеральному округу, так как это противоречило бы принципу пропорциональности выборов в условиях демократии.

Статья 97

1. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

¹ СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

2. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

1. Часть 1 комментируемой статьи устанавливает *общие требования к лицам, избираемым депутатами ГД ФС РФ*: наличие гражданства Российской Федерации, достижение установленного возраста и обладание активным избирательным правом. Данные цензы являются общераспространенными, но не единственными для обладания правом быть избранным в парламент. В зарубежной практике имеют место такие цензы, как имущественный (обладать недвижимостью – в Канаде), моральный (не состоять на учете в наркологическом диспансере – в Мексике, не быть лишенным родительских прав – в Нидерландах), религиозный (исповедовать ислам – в Иране, не быть служителем церкви – в Великобритании) и др.

Первое требование, которое предъявляется к кандидатам в депутаты ГД ФС РФ, – наличие российского гражданства. Право избирать и быть избранным в органы государственной власти относится к числу наиболее важных политических прав, которыми обладают только граждане. Иностранцы граждане и лица без гражданства не могут быть избраны в Федеральное Собрание.

Установленное Конституцией правило об обязательном российском гражданстве для депутатов Думы исключает возможность избрания депутатами граждан РФ, имеющих гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание российского гражданина на территории иностранного государства. Данная норма была введена в Закон о выборах депутатов ГД ФС РФ Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей»¹ и связана с необходимостью соблюдения требований к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, обусловленной их публично-правовым статусом, непосредственным

¹ СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. I. Ст. 3427.

участием в делах государства, затрагивающих вопросы государственной и национальной безопасности. Аналогичные требования были введены и в отношении членов СФ ФС РФ, членов Правительства и других лиц. Утрата гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства другого государства влечет прекращение депутатских полномочий (ст. 4 Закона о статусе члена СФ и депутата ГД).

Второе требование – достижение 21-летнего возраста. Закон о выборах депутатов ГД ФС РФ (ст. 5) уточняет, что указанный возраст должен быть достигнут на день голосования. Это единственное исключение из установленных требований к кандидату в депутаты Думы, поскольку соответствие им гарантировано. Всем остальным условиям кандидат должен соответствовать на начало избирательной кампании.

Дополнительный возрастной ценз для приобретения пассивного избирательного права устанавливается во многих государствах. Возможность принимать ответственные решения по управлению государством должна быть предоставлена гражданам, способным на основе своего жизненного опыта принимать необходимые решения. Как показывает мировая практика, 21 год является распространенной возрастной планкой для прохождения в парламент (его нижнюю палату).

Третье требование – наличие активного избирательного права – права избирать. В соответствии с ч. 3 ст. 32 Конституции не имеют права голоса на выборах граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Закон о выборах депутатов ГД ФС РФ развивает названные конституционные положения и устанавливает иные ограничения, препятствующие избранию в Думу. Они связаны в первую очередь с общественно-нравственным обликом народных избранников. Депутаты, воплощающие в своей деятельности интересы и волю многонационального российского народа, решая важнейшие государственные задачи, не могут не отвечать определенным нравственным критериям, исходя из которых складывается общее представление о государственной власти. Поэтому законодатель устанавливает ограничения для избрания в Думу в отношении:

– Лиц, осужденных к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющих на день голосования неснятую и непогашенную судимость за такое преступление.

– Лиц, осужденных за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного УК, и имеющих на день голосо-

вания неснятую и непогашенную судимость за такое преступление. Уголовный кодекс в числе подобных преступлений рассматривает деяния, предусмотренные ст. 214 (вандализм); ст. 243 (уничтожение или повреждение памятников истории и культуры); ст. 244 (надругательство над телами умерших и местами их захоронения); ст. 280 (публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности); ст. 282 (возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства); ст. 282¹ (организация экстремистского сообщества); ст. 282² (организация деятельности экстремистской организации) и др.

– Лиц, подвергнутых административному наказанию за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 20.3 (пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики экстремистских организаций) и ст. 20.29 (производство и распространение экстремистских материалов) КоАП, в случае, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым наказанию.

– Лиц, в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен не превышающий пятилетний срок до дня голосования факт нарушения ограничений, предусмотренных Законом об основных гарантиях избирательных прав (п. 1 ст. 56, подп. «ж» п. 7 и подп. «ж» п. 8 ст. 76). Это, в частности, наличие в предвыборных программах, иных агитационных материалах, выступлениях кандидатов и их доверенных лиц, представителей и доверенных лиц избирательных объединений, граждан на публичных мероприятиях, в СМИ призывов к совершению действий экстремистской направленности. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹ к подобным действиям относится круг деяний, направленных на нарушение основ жизнедеятельности российского общества и конституционных прав граждан: насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; подрыв безопасности Российской Федерации; осуществление террористической деятельности либо публичное оправдание терроризма; возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию; унижение национального достоинства; осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической,

¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы; другие насильственные деяния.

– Лиц, лишенных по приговору суда, вступившему в законную силу, права занимать государственные должности в течение определенного срока, если установленный судом срок не истек.

2. Часть 2 комментируемой статьи устанавливает запреты на совмещение парламентариями Федерального Собрания иных депутатских мандатов. Конституционная норма отражает общеизвестный принцип несовместимости, не допускающий (за определенными исключениями) совмещения депутатского статуса с иными государственными должностями. Недопустимость одновременного нахождения одного и того же лица в составе обеих палат российского парламента обусловлена их раздельной работой, разной представительной природой и различным, но во многом уравнивающим друг друга объемом полномочий.

В отношении депутатов ГД ФС РФ Конституция содержит более строгие требования: они не могут быть депутатами иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Однако Закон о статусе члена СФ и депутата ГД распространил эти ограничения и на членов СФ ФС РФ.

3. Из ч. 3 комментируемой статьи следует, что замещение депутатского мандата является профессиональной оплачиваемой деятельностью и единственным видом трудовой деятельности лица, избранного депутатом ГД ФС РФ. В более широком смысле профессионализм означает высокие требования к качеству выполняемой работы, владение навыками, приемами и спецификой осуществляемой деятельности. Ни Конституция, ни развивающее ее законодательство не устанавливают профессиональных и квалификационных требований к парламентариям (уровень образования, специальность, стаж и др.). В основе депутатской деятельности – иные требования, в первую очередь интерес и доверие избирателей. Вместе с тем специфика осуществляемой депутатами деятельности, в том числе в сфере законодательного процесса, актуализирует вопрос о наличии определенного уровня подготовки, квалификации депутатами корпуса. В связи с этим Конституция устанавливает, что депутатская деятельность должна быть единственным видом трудовой деятельности на весь период действия мандата.

Профессиональный характер депутатской деятельности является неотъемлемой чертой современного парламентаризма. Парламента-

рий, реализуя свои полномочия на постоянной основе, освобождается от выполнения иных трудовых функций. Это должно повысить эффективность и качество его деятельности. Депутат, постоянно занятый на другой работе (а именно это было характерно для советских представительных органов и имеет место во Вьетнаме, в Китае, на Кубе), не может полноценно участвовать в законодательной деятельности, посвящать ей необходимое количество времени. Это серьезное препятствие превращению высшего представительного органа государства в реально действующий парламент.

Профессиональная основа осуществляемой парламентариями деятельности обуславливает наличие для них запрета не только совмещать депутатские мандаты других представительных органов, но и быть выборными должностными лицами иных органов государственной власти или органов местного самоуправления, замещать иную государственную должность Российской Федерации и субъекта РФ, находиться на государственной и муниципальной службе, в том числе военной, в органах внутренних дел, прокуратуры, таможенных органах, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и других ведомствах (на время осуществления депутатских полномочий служба в данных органах и учреждениях приостанавливается), заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью. Данные запреты обусловлены объемами работы депутатов, а также необходимостью обеспечения их независимости от различного влияния, в том числе связанного с трудовыми отношениями.

Закон о статусе члена СФ и депутата ГД также запрещает депутатам состоять членами органов управления хозяйственных обществ или иных коммерческих организаций, что может осуществляться и на безвозмездной основе. Обеспечение национальных и общественных интересов в парламентской деятельности обуславливает в соответствии с данным Законом запрет на участие в органах управления, попечительских или наблюдательных советах, иных органах иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделениях, за исключением случаев, когда иное предусмотрено международным договором Российской Федерации или российским законодательством.

Конституционный Суд РФ в своей практике обращался к вопросу о совместимости осуществления депутатами деятельности в парламенте с иной профессиональной деятельностью государственной направленности. Данный вопрос впервые был им разрешен в постановлении от 26 февраля 1993 г. № 4-П (заявитель обжаловал

досрочное прекращение его депутатских полномочий постановлением Верховного Совета РФ в связи с назначением на должность министра¹).

Согласно правовой позиции КС РФ, изложенной в постановлении от 27 декабря 2012 г. № 34-П², профессиональный характер депутатской деятельности, обеспечивающий ее эффективность и надлежащее качество, является важной особенностью современного парламентаризма, а ограничения на занятие другой, помимо депутатской, оплачиваемой деятельностью (так называемое требование о несовместимости) – общепринятым в правовых государствах с развитыми традициями демократии и парламентской деятельности принципом, притом что виды, условия, параметры и пределы такой несовместимости в этих государствах имеют определенные различия. Именно правовой природой депутатского мандата, а также конституционным статусом Федерального Собрания – парламента РФ как представительного и законодательного органа государственной власти Российской Федерации, действующего самостоятельно и независимо на основе принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, и, соответственно, природой деятельности депутатов, обязанных полноценно и эффективно участвовать в парламентской деятельности, прежде всего в законотворческом процессе (сложность и интенсивность которого в современных условиях существенно возросли), и одновременно уделять значительное внимание работе с избирателями, обусловлено положение о несовместимости этой деятельности с пребыванием на государственной службе или с занятием другой оплачиваемой деятельностью, за исключением творческой. Вместе с тем запрет для депутата ГД ФС РФ замещать иные должности в органах публичной власти и заниматься другой оплачиваемой деятельностью – по его смыслу в

¹ ВКС РФ. 1994. № 1. В настоящее время законодательство также закрепляет ограничения, связанные с возможностью совмещения депутатских полномочий в российском парламенте и деятельности в Правительстве РФ. Исключение было предоставлено только депутатам ГД ФС РФ первого созыва: в соответствии с п. 9 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции они могли быть одновременно членами Правительства. При этом на них не распространялись конституционные положения о неприкосновенности депутатов в части ответственности за действия (бездействие), связанные с выполнением служебных обязанностей. Указанные конституционные положения, не согласующиеся с принципиальными основами разделения властей, имели место на строго ограниченном временном отрезке и объяснялись реалиями политической и правовой ситуации и переходным этапом к новому восприятию демократических институтов и принципов.

² СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

системе иных норм Конституции – направлен на обеспечение независимости парламентария при осуществлении возложенных на него полномочий: с одной стороны, ограждая депутатов от неправомерного влияния, которое может быть на них оказано в связи с осуществлением иной, помимо парламентской, оплачиваемой деятельности, а с другой – препятствуя использованию ими своего должностного положения для извлечения выгод для себя или иных лиц, он преследует правомерную цель исключить конфликт интересов, гарантировать статус депутата ГД ФС РФ как представителя всего российского народа, а не отдельных граждан.

Осуществление российскими парламентариями своей профессиональной деятельности не исключает возможности заниматься преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, кроме той, что финансируется исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Конституционное требование профессионализма и постоянства деятельности к депутатам ГД ФС РФ Законом о статусе члена СФ и депутата ГД в равной мере распространено и на членов СФ ФС РФ. Это стало возможно в связи с изменением в 2000 г. порядка формирования этой палаты и переходом работы ее членов также на профессиональную основу (см. комментарии к ст. 96).

Нарушение перечисленных выше запретов влечет незамедлительное прекращение полномочий члена СФ ФС РФ, депутата ГД ФС РФ. Согласно Закону о статусе члена СФ и депутата ГД (ст. 4) палаты вправе досрочно прекратить полномочия парламентариев, не соблюдающих установленные ограничения. Такое решение оформляется постановлением соответствующей палаты Федерального Собрания.

Сама по себе возможность досрочного прекращения депутатских полномочий в случае несоблюдения депутатом ГД ФС РФ предписаний ч. 3 ст. 97 Конституции непосредственно Конституцией не предусмотрена, но, как указал КС РФ в названном выше решении, имплицитно содержится в самом запрете, поскольку обусловлена несовместимостью депутатского мандата с такой деятельностью, за исключением случаев, прямо оговоренных в Основном Законе: гражданин РФ в случае его избрания в ГД ФС РФ должен сделать выбор между депутатским мандатом и несовместимой с ним иной должностью (иной оплачиваемой деятельностью) и не вправе принять депутатский мандат, не отказавшись от иной должности (иной оплачива-

емой деятельности); в случае же, если такая несовместимость возникнет или будет установлена в период легислатуры, депутат лишается своего мандата – его полномочия прекращаются досрочно.

Претерпевание указанных негативных последствий как не связанное по своей природе с уголовным, административным или гражданско-правовым деликтом либо дисциплинарным проступком не является мерой уголовной, административной или гражданско-правовой ответственности, не относится оно и к мерам дисциплинарной ответственности. Подобное претерпевание выступает, по сути, в качестве специальной меры конституционно-правовой ответственности: полномочия депутата Думы прекращаются досрочно, и он утрачивает свой статус вследствие нарушения запрета (несоблюдения требования), установленного непосредственно Конституцией.

Особая природа такой ответственности депутатов по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагает:

- необходимость проверки обстоятельств, указывающих на возможное нарушение депутатом ГД ФС РФ запрета совмещать депутатский мандат с другой оплачиваемой деятельностью, заниматься которой он не имеет права, с соблюдением критериев правовой определенности, объективности и достоверности;

- возможность судебного обжалования постановления ГД ФС РФ о прекращении полномочий депутата Государственной Думы и, соответственно, правомочие ВС РФ, рассмотрев заявление об оспаривании такого постановления ГД ФС РФ в приоритетном порядке, проверить его законность и обоснованность, в том числе в части соблюдения Думой надлежащей процедуры;

- распространение на гражданина РФ, в отношении которого принято постановление о досрочном прекращении его полномочий депутата ГД ФС РФ вследствие нарушения им запрета на занятие другой оплачиваемой деятельностью, гарантий неприкосновенности, закрепленных ст. 98 Конституции РФ, вплоть до вступления в законную силу решения ВС РФ, принятого по результатам рассмотрения заявления об оспаривании такого постановления ГД ФС РФ;

- восстановление гражданина РФ в статусе депутата ГД ФС РФ соответствующего созыва в случае признания ВС РФ неправомерности принятого Думой постановления о прекращении его депутатских полномочий;

- возможность обращения в ВС РФ с заявлением об оспаривании решений (или бездействия) ГД ФС РФ, касающихся отказа в досроч-

ном прекращении полномочий депутата Думы, если инициаторы рассмотрения Думой соответствующего вопроса – депутатская фракция или иные лица, наделенные надлежащим публично-правовым статусом, – полагают, что для прекращения полномочий депутата ГД ФС РФ имеются достаточные основания.

Статья 98

1. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

2. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания.

1. Часть 1 комментируемой статьи устанавливает одну из важнейших гарантий деятельности парламентариев – *неприкосновенность (иммунитет)*, которая является составным элементом статуса парламентария. Неприкосновенность означает, что в течение срока полномочий парламентарии не могут быть привлечены к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Помимо этого российские парламентарии не могут быть подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Закрепление Конституцией норм, являющихся своеобразным изъятием из установленного ею принципа равенства прав, свобод и обязанностей граждан РФ, их равенства перед законом и судом, обусловлено необходимостью обеспечения беспрепятственного и эффективного осуществления парламентариями специальных публичных функций. Прежде всего речь идет о функциях представительства народа в управлении делами государства, которые должны быть гарантированы государством. Однако распространение иммунитета на любые действия парламентариев было бы нарушением демократических основ государства, так как цель предоставления неприкосновенности – защита не конкретной личности, а представителя народной власти – субъекта законодательной власти. Парламентский иммунитет – не личная привилегия, он служит публичным интересам. Имен-

но такая позиция была изложена КС РФ в постановлении от 20 февраля 1996 г. № 5-П¹.

Неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением депутатской деятельности. Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению публично-правового характера парламентского иммунитета и его превращению в личную привилегию, что означало бы, с одной стороны, неправомерное изъятие из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции), а с другой – нарушение конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (ст. 52 Конституции). При этом Суд исходил из того, что конституционные нормы устанавливают лишь общие условия парламентской неприкосновенности и нуждаются в законодательной регламентации. Но Закон о статусе члена СФ и депутата ГД воспроизвел конституционные положения и установил, что депутат не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности без согласия соответствующей палаты.

Конституционный Суд РФ разъяснил, что допускается осуществление в отношении парламентария судопроизводства на стадии дознания и предварительного следствия или производства по административным правонарушениям вплоть до принятия решения о передаче дела в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Неприкосновенность депутата как гарантия деятельности парламентария, имеющего специальный публично-правовой статус, в таком случае обеспечена тем обстоятельством, что все следственные действия в отношении депутата должны осуществляться под надзором Генерального прокурора РФ. При этом если Генеральный прокурор придет к выводу о необходимости проведения личного досмотра парламентария, его задержания, ареста, допроса, обыска либо о передаче уголовного дела или дела об административном правонарушении в суд, он должен внести представление в соответствующую палату Федерального Собрания. Без согласия палаты данные меры пресечения, следственные действия и судебное разбирательство не могут иметь места.

Закон о статусе члена СФ и депутата ГД расширил конституционные случаи парламентского иммунитета.

¹ СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

Помимо личной неприкосновенности парламентский иммунитет включает также следующие элементы: неприкосновенность занимаемых парламентариями служебных и личных помещений, используемых ими личных и служебных транспортных средств, средств связи, принадлежащих им документов и багажа, их переписки, а также недопустимость принуждения парламентариев к даче свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с осуществлением своих полномочий.

Кроме того, парламентарии не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате Федерального Собрания и другие действия, соответствующие статусу парламентария, в том числе по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями парламентарии допустили публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, осуществляются только в случае лишения их неприкосновенности.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет *общий порядок лишения парламентария неприкосновенности*, устанавливая, что данный вопрос решается соответствующей палатой парламента по представлению Генерального прокурора РФ. Следует учитывать, что УПК устанавливает специальный порядок принятия решения о возбуждении уголовного дела в отношении парламентария либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления. Согласно ст. 448 УПК такое решение принимается Председателем Следственного комитета РФ с согласия СФ ФС РФ и ГД ФС РФ. Если соответствующая палата Федерального Собрания установит, что производство указанных процессуальных действий обусловлено высказанным парламентарием мнением или выраженной им позицией при голосовании в СФ ФС РФ или ГД ФС РФ либо связано с другими его законными действиями, соответствующими статусу члена СФ ФС РФ и статусу депутата ГД ФС РФ, то в даче согласия на лишение данного лица неприкосновенности отказывается. Такой отказ является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу в отношении парламентариев.

Регламенты палат Федерального Собрания конкретизируют названные процедуры в отношении парламентариев, в частности определяя, что представления Генерального прокурора о даче согласия на личный досмотр, задержание, арест и допрос парламентария, проведение в отношении его обыска, а также на привлечение к административной или уголовной ответственности в связи с направлением уголовного дела или дела об административном правонарушении в суд предварительно рассматриваются соответствующими комитетами (в СФ ФС РФ – Комитетом по Регламенту и организации парламентской деятельности и (или) Комитетом по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества, в ГД ФС РФ – Комитетом по Регламенту и организации работы Государственной Думы). При решении вопроса о лишении парламентария неприкосновенности в заседании палаты парламента предусмотрено участие Генерального прокурора.

Решение палат Федерального Собрания о лишении парламентария неприкосновенности, о согласии на личный досмотр, задержание, арест и допрос парламентария, проведение в отношении его обыска, привлечение к административной или уголовной ответственности, а также на возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, принимается большинством голосов от общего числа членов СФ ФС РФ или депутатов ГД ФС РФ¹. После возбуждения уголовного дела либо привлечения лица в качестве обвиняемого следственные и иные процессуальные действия в отношении такого лица производятся в общем порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством.

Судебное решение об избрании в отношении парламентариев в качестве меры пресечения заключения под стражу или о производ-

¹ В практике российского парламента немало примеров реализации ч. 2 ст. 98 Конституции РФ. См., например, постановления ГД ФС РФ: от 3 ноября 2010 г. № 4355-5 ГД «О даче согласия на лишение неприкосновенности депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Егизаряна Ашота Геворковича» // СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 5974; от 6 июля 2012 г. № 652-6 ГД «О даче согласия на лишение неприкосновенности в отношении депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Бессонова Владимира Ивановича в части возбуждения уголовного дела» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4016; от 19 февраля 2013 г. № 1786-6 ГД «О даче согласия на лишение неприкосновенности депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Михеева Олега Леонидовича для возбуждения уголовного дела и привлечения его в качестве обвиняемого» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 800.

стве обыска исполняется с согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. По мнению КС РФ, предусмотренные гарантии неприкосновенности парламентариев (наличие судебного решения и согласия соответствующей палаты) должны обеспечиваться при решении вопроса об избрании в отношении них любых мер пресечения и производства отдельных следственных действий. Так, в постановлении от 29 июня 2004 г. № 13-П¹ Суд указал, что отсутствие в статье УПК, регламентирующей порядок применения в качестве меры пресечения в отношении отдельных категорий лиц заключения под стражу, прямого указания на согласие соответствующей палаты Федерального Собрания как на обязательное условие применения в отношении парламентариев домашнего ареста не может расцениваться как обстоятельство, свидетельствующее об отсутствии необходимости получения такого согласия в случае применения к этим лицам данной меры пресечения.

<...>

Статья 101

1. Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации и его заместителей. Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей.

2. Председатель Совета Федерации и его заместители, Председатель Государственной Думы и его заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

3. Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания.

4. Каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

5. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

1. Комментируемая статья посвящена организационным вопросам деятельности палат парламента, в том числе определению их структурных элементов (должностных лиц, органов и др.). В отличие от прежних высших представительных органов Российской Федерации – верховных советов, Федеральное Собрание не имеет общих для его палат структурных подразделений, в первую очередь – руководящих органов. Это обусловливается разделением компетенции между палатами, их

¹ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.

самостоятельностью в принятии решений по подведомственным им вопросам и соответствует мировым традициям парламентаризма.

Часть 1 комментируемой статьи устанавливает выборный *порядок формирования руководящего состава каждой из палат* – председателя и его заместителей. Непосредственно процедура избрания определяется регламентами палат парламента. В частности, Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, принятый постановлением СФ ФС РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ¹, определяет, что кандидатуры на должность председателя палаты выдвигаются ее членами. В ГД ФС РФ кандидатуры на должность Председателя Думы выдвигают фракции. Решение и в той, и в другой палате принимается в случае, если за одну из предложенных кандидатур проголосовало более половины членов палаты от общего их числа. Для Председателя Думы устанавливается возможность совмещать руководство палатой с руководством фракцией.

Совет Федерации может избрать Председателя СФ ФС РФ, прекратившего свои полномочия, почетным Председателем СФ ФС РФ². Такое звание является пожизненным. Почетному Председателю СФ ФС РФ отводятся специальные места в зале заседаний палаты. Он имеет специальное удостоверение и нагрудный знак, наделяется правом принимать участие в работе палаты, ее комитетов с правом совещательного голоса, а также участвовать в парламентских слушаниях и иных мероприятиях, проводимых в палате.

Каждая из палат самостоятельно определяет число заместителей председателя палаты. Заместители председателей палат также избираются из состава палат. Регламент СФ ФС РФ устанавливает правило, согласно которому на должности Председателя и его заместителей не могут быть одновременно избраны представители от одного субъекта РФ. Кандидатуры на должности заместителей предлагаются Председателем СФ ФС РФ. Председатель СФ ФС РФ и его заместители избираются на срок их полномочий в качестве члена СФ ФС РФ. В ГД ФС РФ кандидатов на должности заместителей Председателя Думы могут выдвигать фракции³. Кандидаты на должности замести-

¹ СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

² В 2001 г. почетным Председателем СФ ФС РФ был избран Е.С. Строев, занимавший пост Председателя с 1996 по 2001 г. (см. постановление Совета Федерации от 5 декабря 2001 г. № 360-СФ).

³ По сложившейся традиции персональное замещение должностей Председателя палаты и его первого заместителя во многом предопределяется фракциями (депутатскими объединениями), получившими наибольшее число мандатов в Государственной Думе. Что касается заместителей Председателя палаты, то их количество долгое

телей председателя палаты парламента избираются большинством голосов от общего числа членов соответствующей палаты.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет основные *организационные обязанности председателей палат парламента и их заместителей*, в числе которых председательствование на заседаниях и организация внутреннего распорядка палаты. Деятельность названных должностных лиц носит преимущественно организационный характер, хотя регламенты палат устанавливают довольно широкий круг правомочий председателей палат. Помимо названных сугубо организационных (к числу которых также можно отнести созыв очередных и внеочередных заседаний палаты, формирование проекта повестки дня заседания, подписание постановлений палаты, координирование работы органов палаты и др.), они включают функции представительской направленности: представление палаты во взаимоотношениях с органами государственной власти разных уровней, органами местного самоуправления, общественными объединениями, парламентами иностранных государств, международными организациями, государственными и общественными деятелями иностранных государств, участие в согласительных процедурах и проч. Председатели палат принимают и кадровые решения: утверждение штатной численности аппарата соответствующей палаты, назначение его работников на должности и др.

Заместители председателей палат Федерального Собрания замещают их в их отсутствие, по поручению председателей палат ведут заседания, координируют деятельности комитетов и комиссий, решают другие вопросы внутреннего распорядка деятельности палаты в соответствии с регламентом палаты и распределением обязанностей между заместителями.

Следует отметить, что председатели палат парламента и их заместители не являются единственными руководящими органами палат. В соответствии с регламентами палат российского парламента в них создаются коллегиальные органы – Совет палаты в СФ ФС РФ и Совет ГД ФС РФ. Создание данных органов, выполняющих в основном организационные функции, не предусмотрено Конституцией, однако их функционирование стало неотъемлемым элементом российской парламентской практики. Данные коллегиальные органы отличаются

время соответствовало количеству депутатских объединений, сформировавшихся в Думе, представители которых и замещали эти должности. Государственная Дума пятого и шестого созывов, избираемая по партийному принципу, установила принцип распределения должностей заместителя Председателя палаты пропорционально числу мандатов, полученных той или иной фракцией.

от тех, что были прежде в Верховном Совете. Советы палат не заменяют собой палаты в период между сессиями. На них возложены предварительная подготовка и рассмотрение организационных вопросов деятельности палат. В СФ ФС РФ в состав Совета палаты входят: Председатель палаты, первый заместитель и заместители Председателя, председатели комитетов палаты. В состав Совета ГД ФС РФ с правом решающего голоса входят: Председатель Думы, первые заместители Председателя Думы, заместители Председателя Думы и руководители фракций. В работе Совета ГД ФС РФ могут принимать участие с правом совещательного голоса председатели комитетов или по их поручению представители комитетов Думы.

3. В числе органов палат Федерального Собрания Конституция называет *комитеты и комиссии*, которые являются традиционными структурными элементами законодательных органов. Работа в комитетах и комиссиях – важнейшая форма деятельности парламентариев. Разграничение на комитеты и комиссии условно, поскольку и те и другие, как правило, обладают равными полномочиями. Можно отметить, что полномочия комитетов носят главным образом отраслевой, а комиссий – межотраслевой и организационный характер. Основное направление деятельности комитетов и комиссий – предварительная проработка вопросов, составляющих компетенцию каждой из палат. Именно на комитеты и комиссии возложены разработка законопроектов и поправок к ним, предварительное рассмотрение проектов федеральных законов и иных вопросов, относящихся к ведению палаты.

Комитеты и комиссии образуются из числа парламентариев соответствующей палаты. При этом комитеты являются постоянно действующими органами, в то время как комиссии могут быть и временными. Регламенты палат возлагают на каждого члена СФ ФС РФ и депутата ГД ФС РФ (за исключением председателей обеих палат и заместителей Председателя СФ ФС РФ) обязанность состоять в одном из комитетов. В целях обеспечения эффективности деятельности комитетов и комиссий им предоставляется ряд правомочий, в том числе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения в Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, а также запрашивать материалы и документы, необходимые для их деятельности, у государственных органов, общественных объединений, должностных лиц.

Регламенты палат устанавливают количественные критерии для формирования комитетов и комиссий. Так, в СФ ФС РФ в состав комитета палаты должно входить не менее 11 и не более 21 члена

Совета Федерации. Численный состав каждого комитета ГД ФС РФ не может быть менее 12 и более 35 депутатов палаты.

Избрание членов СФ ФС РФ в тот или иной комитет обусловливается желанием самого парламентария, а также опытом его работы в той области общественных отношений, которая выступает предметом деятельности комитета, комиссии палаты. В ГД ФС РФ комитеты образуются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций. Персональный состав комитетов утверждается палатой большинством голосов от общего числа членов палаты и оформляется постановлением палаты.

Для обеспечения эффективной реализации комитетами своих функций регламенты палат наделяют комитеты полномочиями по созданию подкомитетов по основным направлениям своей деятельности и рабочих групп.

Внутренними рабочими органами СФ ФС РФ являются также временные комиссии. Они создаются для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок. Создание временной комиссии согласовывается с комитетом СФ ФС РФ, в компетенцию которого входит вопрос ведения этой временной комиссии. Решение о создании временной комиссии оформляется постановлением СФ ФС РФ. В нем указываются конкретная задача, для решения которой создана временная комиссия СФ ФС РФ, ее полномочия, срок деятельности и состав. В состав временной комиссии могут входить Председатель Совета Федерации, первый заместитель, заместители Председателя Совета Федерации.

В отличие от комитетов комиссии Думы образуются в случаях и порядке, установленных Конституцией, федеральными законами и Регламентом Думы. К числу первых можно отнести специальную комиссию, образуемую в соответствии с ч. 2 ст. 93 Конституции для дачи заключения по вопросу о выдвижении обвинения против Президента для отрешения его от должности.

Регламент Думы предусматривает создание в палате, в частности, Комиссии по вопросам депутатской этики; Комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами ГД ФС РФ; Счетной комиссии. В целях обеспечения необходимой степени конфиденциальности и персональной ответственности за сохранение государственной тайны при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Думой образована постоянная Комиссия по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение обороны и государственной

безопасности Российской Федерации. В ГД ФС РФ также образованы Комиссия по правовому обеспечению развития организаций оборонно-промышленного комплекса РФ; Комиссия по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности; Комиссия по строительству зданий и сооружений, предназначенных для размещения Парламентского центра.

Цели, задачи, полномочия, содержащиеся в соответствующих положениях о комиссиях, а также их состав и сроки деятельности закрепляются в постановлениях палаты.

Возглавляет деятельность комитета председатель комитета. Председатели комитетов палат осуществляют организационные функции (организация работы комитета, ведение его заседаний и созыв внеочередных заседаний, руководство аппаратом комитета и т. д.) и представительские полномочия, олицетворяя комитет во взаимоотношениях с субъектами законодательной инициативы, соответствующими органами парламентов иностранных государств и др. Основной формой работы комитетов и комиссий является заседание. Регламенты устанавливают периодичность проведения заседаний комитета не реже двух раз в месяц и вменяют в обязанность парламентариям присутствовать на заседаниях комитета. На заседание комитета также могут быть приглашены эксперты, представители заинтересованных государственных органов и общественных объединений, СМИ.

Наряду с постоянно действующими органами палаты Федерального Собрания могут образовываться временные рабочие органы – *временные комиссии*. Такие комиссии создаются для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок. В соответствии с Регламентом ГД ФС РФ палатой создаются временные комиссии, целью которых является обеспечение деятельности Думы по отдельным процедурным вопросам. На первом заседании Дума избирает Счетную комиссию, Временную комиссию по Регламенту и организации работы.

К временно создаваемым органам ГД ФС РФ, помимо комиссий, относятся и *согласительные комиссии*. Согласительные комиссии создаются в предусмотренных Регламентом случаях для преодоления разногласий, возникающих в процессе осуществления ГД ФС РФ своих полномочий в законотворческой сфере. Регламент предусматривает создание согласительной комиссии в случае отклонения Советом Федерации принятого Думой федерального закона, а также отклонения федерального закона Президентом РФ (согласительная комиссия в этом случае носит название специальной). Основной за-

дачей таких комиссий является выработка совместного решения, отражающего общую согласованную позицию сторон. Согласительная комиссия создается как по инициативе СФ ФС РФ, поддержанной ГД ФС РФ, так и по инициативе ГД ФС РФ, поддержанной СФ ФС РФ.

Со вступлением в силу в декабре 2005 г. Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»¹ получило новое развитие создание палатами *специализированных комиссий* парламента. В парламентской практике такие комиссии существовали. Так, СФ ФС РФ в сентябре 2004 г. была создана Парламентская комиссия по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1–3 сентября 2004 г. Целью деятельности Комиссии стало расследование причин произошедших трагических событий, на которые парламент, важнейший государственный орган, не мог не отреагировать. Парламентская комиссия была образована в рамках полномочия СФ ФС РФ по созданию комиссии для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок. В ее состав вошли и представители другой палаты.

Деятельность подобных комиссий осуществляется по аналогии с деятельностью следственных и следственно-ревизионных комиссий, комитетов, известных мировой практике парламентаризма, и представляет собой парламентское расследование. Данная форма парламентского контроля применяется во многих странах. История парламентаризма знает и случаи, когда проведенные парламентом расследования оказали существенное влияние на политические процессы в государстве. В России до настоящего времени в силу отсутствия нормативных основ деятельности подобного рода органов эффективность предпринимаемых парламентом в этом направлении мер не столь высока.

Согласно названному Закону парламентскому расследованию подлежат: факты грубого и массового нарушения гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина; обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. При этом предметом расследования не может быть установление виновности конкретных лиц – это прерогатива судебных органов. Анализ положений названного Закона свидетельствует о том, что парламентское расследование и его результаты по существу являются офици-

¹ СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

альной оценкой событий и фактов, получивших большой общественный резонанс. Парламентское расследование представляет собой особый вид расследования, отличный от того, который осуществляется в деятельности правоохранительных органов или в ходе судебного разбирательства.

Для проведения парламентского расследования создается комиссия, которая формируется на паритетных началах обеими палатами парламента. По результатам проведенного расследования комиссия представляет палатам Федерального Собрания итоговый доклад, в котором содержатся выводы комиссии по расследованным ею фактам и обстоятельствам, а также могут содержаться предложения об освобождении должностных лиц, действия или бездействие которых привели к возникновению расследовавшихся фактов и обстоятельств, от должности. Итоговый доклад утверждается палатами и направляется Президенту РФ, Правительству РФ, публикуется в СМИ, после чего расследование считается законченным.

Помимо названных органов, в палатах создаются экспертные советы, включающие и свой состав специалистов в качестве экспертов по тем или иным рассматриваемым палатой вопросам.

Одной из форм работы палат парламента являются *парламентские слушания*, представляющие собой обсуждение в палатах актуальных и значимых вопросов с привлечением общественности. Основной их целью является выявление мнения приглашенных к участию экспертов по обсуждаемым проблемам, выработка согласованной позиции и рекомендаций, способствующих качественному решению вопросов. Парламентские слушания, с одной стороны, выполняют роль обратной связи с общественностью, а с другой – являются инструментом парламентского контроля. Круг выносимых на обсуждение проблем широк, но ограничивается компетенцией палат. Зачастую предметом парламентских слушаний становятся законопроекты, требующие публичного обсуждения, важнейшие вопросы внутренней и внешней политики.

Парламентские слушания проводятся по инициативе председателей палат, их заместителей, совета палат, комитетов (комиссий) палат, группы членов СФ ФС РФ численностью не менее 15 человек или фракций. Подготовку парламентских слушаний осуществляют, как правило, комитеты (комиссии) палат. Парламентские слушания проводятся открыто, с привлечением СМИ, общественных объединений и общественности, но могут быть и закрытыми – в случае обсуждения вопросов, связанных с государственной, служебной и иной охраня-

емой законом тайной. По результатам парламентских слушаний могут быть приняты мотивированное заключение по обсуждаемому вопросу, рекомендации и иные документы.

4. В соответствии с ч. 4 комментируемой статьи обе палаты российского парламента действуют на основе своих регламентов. Регламенты – юридические акты, в которых объединены и систематизированы нормы и правила, устанавливающие и конкретизирующие на базе Конституции правовой статус парламента, порядок его организации и формы деятельности.

Парламентский регламент относится к особому ряду актов, детально определяющих внутреннюю структуру и порядок деятельности государственных органов, их центральных и региональных учреждений. Парламентские регламенты принимаются, как правило, самостоятельно парламентами или их палатами. Регламенты палат Федерального Собрания принимаются в форме их постановлений, что в целом соответствует общемировой практике.

Признавая универсальный характер парламентских регламентов, надо обратить внимание на некоторые юридические свойства этих актов.

Конституция регламентирует общие основы создания и функционирования парламента. Ее статус как Основного Закона государства не предназначен для регулирования многих процедурных аспектов парламентской деятельности, что позволяет избежать ее превращения в регламент. Но она не предполагает закрепления регламента в качестве конституционно-правового императива. Регламенты палат имеют по отношению к Конституции вспомогательное, подчиненное значение¹. Как свидетельствует мировая конституционная практика, выдержать абсолютно рассчитанные параметры в надлежащем размещении материально-процессуального массива достаточно трудно и далеко не всегда удается. Такого рода диспропорции и пробельность выявляются практикой, находятся рациональные пути совершенствования как конституции, так и регламента путем внесения в них иерархически заданных в своем статуте поправок и дополнений (одни поправки – в конституцию, другие – в регламент)².

¹ См.: Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 109.

² Отечественная конституционная практика на самом начальном этапе формирования современного парламентаризма знает примеры нарушения регламентными нормами палат Федерального Собрания конституционных принципов функционирования парламента страны (например, несоблюдение принципа представительности при принятии решений). В то же время накопленный опыт контрольной деятельности

Сохраняется проблема юридического значения и авторитета парламентского регламента в системе аналогичных актов других органов государственной власти¹. В частности, практически все имеют свои правила подготовки, внесения и сопровождения законопроектов, а также взаимодействия с другими субъектами законодательного процесса. И причины многих сбоев в законотворческой и иной деятельности парламентов нередко заключаются в отношении к парламентским регламентам как внутренним актам, а в большей мере – в сомнении в возможностях палат самостоятельно развивать конституционные положения о порядке прохождения законопроекта. В связи с этим многие годы поднимается вопрос о сводном законодательном акте, регламентирующем вопросы статуса парламента, его взаимодействия с другими высшими государственными органами², хотя Конституция России не предусматривает принятия такого федерального конституционного закона³.

высшего законодательного органа государственной власти потребовал внесения соответствующих изменений в Основной Закон России.

¹ Например, некоторые авторы считают, что регламент – это исключительно внутренний документ, корпоративный акт (см.: Дмитриев Ю.А. Регламент – правовая основа деятельности парламента России // Представительная власть – XXI век. 2006. № 3. С. 8–10), другие, напротив, приравнивают его к силе закона (см.: Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 73), а французский исследователь П. Эжен характеризует регламент так: «С виду он не более чем внутренний закон собрания, не более чем свод предписаний, направленных к методическому проведению заседаний, где встречаются и сталкиваются противоречивые мнения. В действительности он оказывает часто больше влияние, чем Конституция» (цит. по: Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. М., 1963. С. 168).

² См., например: Казьмин И.Ф., Поленина С.В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. 1989. № 12. С. 3–9; Пиголкин А.С., Казьмин И.Ф., Рахманина Т.Н. Инициативный проект закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. 1992. № 7. С. 76–86; Поленина С.В., Лазарев Б.М., Лившиц Р.З. и др. Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ // Государство и право. 1995. № 3. С. 57–68; Надев Р.К. Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы. М., 1997. С. 16; Законотворчество в Российской Федерации: науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 391, 392; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004.

³ Статус высших органов государственной власти является предметом регулирования Конституции и федеральных конституционных законов. Это касается статуса Правительства РФ, КС РФ, ВС РФ и ВАС РФ. В силу особой значимости конституционного института прав и свобод человека и гражданина на уровень регулирования федерального конституционного закона поднят еще статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Иницируется подготовка различных проектов федеральных законов, регулирующих стадии законодательного процесса¹.

Регламенты палат Федерального Собрания постоянно совершенствуются в связи с внутрипарламентскими структурными перестройками, модификациями порядка работ палат и т. д. В ходе законотворческой деятельности Федерального Собрания в обеих его палатах неоднократно поднимались вопросы неопределенности целого комплекса конституционных установлений, касающихся процедурных вопросов (например, о распространении 14-дневного срока, установленного ч. 4 ст. 105 Конституции для рассмотрения и одобрения федеральных законов в СФ ФС РФ, на федеральные законы, принятые ГД ФС РФ по вопросам, перечень которых дан в ст. 106 Конституции; о понятии общего числа депутатов ГД ФС РФ и общего числа членов СФ ФС РФ; о наименовании и правовой форме документа, содержащего поправку к Конституции, и др.). Выработанные по этим вопросам правовые позиции КС РФ также служили причинами внесения изменений в регламенты палат Федерального Собрания.

5. В соответствии с ч. 5 комментируемой статьи палаты Федерального Собрания образуют *Счетную палату РФ*. Этот орган представляет собой специфическую форму парламентского контроля за исполнением федерального бюджета². Состав и порядок деятельности Счетной палаты устанавливаются федеральным законом.

¹ Инициативные проекты ученых-юристов, предлагавшиеся в 80-х гг. XX в., рассматривались в комиссиях высшего законодательного органа. В 1996 г. проекты федеральных законов «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов» были приняты Думой в первом чтении. В 2005 г. группой депутатов ГД ФС РФ был разработан проект федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации». В докладе СФ ФС РФ 2005 г. о состоянии законодательства в Российской Федерации были обоснованы концепции проектов федеральных законов «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации», развивающего конституционные полномочия парламента, а также «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», касающихся системы правовых актов в Российской Федерации и конкретизации процедурных аспектов федерального законодательного процесса.

² В 2001 г. Счетная палата предложила внести изменения в Федеральный закон, регулирующий ее деятельность. Эти предложения предполагали переподчинение ее непосредственно Президенту, наделение ее полномочиями возбуждения уголовных дел, создание ее структурных подразделений в федеральных округах, субъектах РФ, городах, районах и т. д. Это превратило бы Счетную палату в контролирующий орган, включенный в систему органов исполнительной власти. Лимская декларация руководящих принципов контроля 1977 г. Международной организации высших органов

Палаты Федерального Собрания принимают непосредственное участие в формировании Счетной палаты. Председатель Счетной палаты назначается на должность ГД ФС РФ, заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность СФ ФС РФ. Палаты парламента также назначают по половине состава аудиторов Счетной палаты (см. комментарии к ст. 102 и 103).

Поиск статуса этого контрольного органа нашел отражение в развитии законодательства. В итоге Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», подвергавшийся неоднократным изменениям, был заменен одноименным Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ. Новый Закон не ограничивается только рамками финансового контроля (за исполнением федерального бюджета) и обозначает Счетную палату как постоянно действующий высший орган внешнего государственного аудита (контроля).

Развивая конституционные положения, Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» в качестве задач, стоящих перед этим органом, называет также: аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации; определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, в том числе для целей стратегического планирования социально-экономического развития России; анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции; оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов; обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции и др.

финансового контроля провозглашает безусловную независимость контрольного органа от проверяемых им организаций (ст. 5). Но указанная Декларация допускает такое положение, когда контрольный орган выступает представителем парламента и проводит проверки по указаниям последнего, требуя вместе с тем, чтобы конституция и закон содержали положения, обеспечивающие автономию контрольного органа и возможность работать с высокой степенью инициативности (ст. 8).

Счетная палата систематически анализирует итоги проводимых контрольных мероприятий, обобщает и исследует причины и последствия выявленных отклонений и нарушений в процессе формирования доходов и расходования средств федерального бюджета. На основе полученных данных Счетная палата разрабатывает предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и развитию бюджетно-финансовой системы Российской Федерации и представляет их на рассмотрение ГД ФС РФ.

Будучи органом, подотчетным Федеральному Собранию, Счетная палата регулярно представляет его палатам информацию о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

<...>

Глава 6. Правительство Российской Федерации

Статья 110

1. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

2. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

1. Часть 1 комментируемой статьи конкретизирует ст. 10 и ч. 1 ст. 11 Конституции, которые устанавливают принцип разделения властей и называют органы государственной власти Российской Федерации. Органом исполнительной власти, возглавляющим всю систему исполнительной власти в Российской Федерации (*см. комментарии к ст. 77*), является Правительство РФ.

Эти положения имеют ключевое значение для определения конституционно-правового статуса Правительства, они получают свою реализацию в контексте других конституционных норм, прежде всего связанных со статусом Президента РФ.

В современных условиях в мировой практике сложились две основные организационные формы исполнительной власти: монистическая и дуалистическая.

В первом случае реализация исполнительной функции осуществляется наряду с функцией главы государства и возложена на единственный орган власти, чаще всего на президента, который располагает данными полномочиями в силу вверенного ему избирателями мандата.

Во втором случае исполнительная власть юридически, но не всегда фактически разделена между отдельными лицами и исполнительными органами. Наряду с главой государства – президентом или монархом – в механизм исполнительной власти включается коллегиальный орган – правительство (кабинет министров), назначаемое главой государства и несущее ответственность перед парламентом. В парламентарных монархиях (Великобритания, Швеция, Япония и др.) и парламентарных республиках (Германия, Италия, Индия и др.) полномочия главы государства, по существу, номинальны: он реализует их только по совету правительства (практически – премьер-министра). В смешанных формах правления – президентско-парламентарных и парламентарно-президентских республиках – существует дуалистическая исполнительная власть, которая принадлежит и главе государства, и правительству (в разных долях). Глава государства в условиях дуализма исполнительной власти, как правило, играет роль арбитра между различными политическими силами, влияющими на процесс формирования правительства (см. Закон о Правительстве РФ).

Российская Конституция в целом близка к закреплению дуалистической модели организации исполнительной власти, однако функционирование исполнительной власти в Российской Федерации характеризуется своими особенностями. Президент РФ не упоминается в Конституции в связи с исполнительной властью. В то же время он наделен широкими полномочиями в сфере исполнительной власти, что позволяет утверждать, что в Российской Федерации Президент осуществляет весьма значительные функции данной ветви государственной власти. Так, Президент наделен правом председательствовать на заседаниях Правительства, решать вопросы структуры системы федеральных органов исполнительной власти и менять эту структуру по своему усмотрению (п. «б» ст. 83, ч. 1 ст. 112 Конституции). Весомы и контрольные полномочия Президента РФ в отношении Правительства, одним из важнейших является принятие решения об отставке Правительства (ст. 117 Конституции). Следует также учитывать, что Президенту согласно ст. 32 Закона о Правительстве РФ напрямую подчинен ряд федеральных органов исполнительной власти (так называемых силовых ведомств). Эти нормы и существующая практика свидетельствуют о том, что Председатель Правительства и в целом Правительство по отношению к Президенту занимают подчиненное положение. В связи с этим некоторые авторы рассматривают Правительство как правительство Президен-

та, «технический» кабинет¹. Однако в данном случае внимание обращено скорее к внешней стороне взаимоотношений Правительства и Президента, ярко выразившейся в 1996–2000 гг. частыми сменами состава Правительства РФ. Задача главы государства – не допустить не только усиления какой-либо ветви власти, но и ее ослабления. Поэтому вполне оправданно активное вмешательство Президента в конкретные стороны реализации исполнительной власти в период кризисных ситуаций, реформ. В условиях стабилизации социально-экономической и политической ситуации в стране Правительству РФ предоставлена достаточная самостоятельность².

2. Правительство РФ представляет собой коллегиальный орган. В его состав входят Председатель Правительства, заместители Председателя Правительства и федеральные министры. Коллегиальность выступает в качестве фактора, позволяющего кооперировать знания, опыт, профессионализм разных людей при принятии решения, выражающего в целом волеизъявление Правительства.

В юридическом смысле коллегиальность – это особая организационно-правовая форма функционирования органа государственной власти, означающая осуществление его компетенционных полномочий посредством совместной выработки и утверждения решений лицами, входящими в его состав.

Коллегиальность предполагает наличие круга вопросов, отнесенных к ведению Правительства, решения по которым в соответствии с Законом о Правительстве РФ принимаются исключительно на заседаниях Правительства (ст. 28). Среди них, например, вопросы о представлении ГД ФС РФ федерального бюджета и отчета о его исполнении; проектах программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон; об объемах выпуска государственных ценных бумаг; о внесении Правительством законопроектов в ГД ФС РФ; об утверждении положений о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти и др.

Коллегиальность в работе членов Правительства проявляется иначе, чем в деятельности депутатов представительных органов. Во-пер-

¹ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд. М., 2000. С. 564.

² В частности, планы законопроектной работы ГД ФС РФ последних лет свидетельствуют о том, что основная масса законопроектов финансового и социального характера внесена федеральным Правительством, в то время как Президенту принадлежит авторство политических законопроектов.

вых, Правительство не избирает руководителей Правительства. Персонификация руководителей Правительства при его формировании – общепринятая практика всех государств, поскольку именно с личностью Председателя Правительства, его заместителей, иных ключевых фигур в Правительстве, их практическим опытом, деловыми качествами и политическими взглядами связано доверие, которое оказывается Правительству в целом при его формировании. Каждый член Правительства назначается в его состав для выполнения определенных функций (Председателя Правительства, заместителя Председателя Правительства, федерального министра – руководителя соответствующего федерального органа исполнительной власти). Правительство может самостоятельно из числа федеральных министров назначать руководителей координационных и совещательных органов, формируемых при Правительстве. Во-вторых, принцип выявления воли большинства на заседаниях Правительства при принятии им решений применяется крайне редко. На заседаниях Правительства решения принимаются, как правило, общим согласием (хотя может быть проведено и голосование). В этом согласии находит выражение общая консолидированная ответственность членов Правительства как единого органа за проводимую им социально-экономическую политику. Принцип согласия при принятии решений предполагает, что различные позиции по тому или иному вопросу, решаемому Правительством, были выявлены и различные подходы для решения возникающих задач согласованы на стадии подготовки решения.

Находясь в составе коллегиального органа, члены Правительства несут коллективную ответственность за общее состояние социального, экономического развития государства, обороноспособность страны, соблюдение прав и свобод граждан. Сбои даже в строго ограниченных сферах деятельности исполнительной власти могут обусловить изменение общего состава Правительства. Это вполне объяснимо, поскольку члены Правительства являются своеобразными соавторами общей стратегии, планов действий и конкретных решений Правительства.

До принятия действующей Конституции в состав Правительства в соответствии со ст. 7 Закона РФ от 22 декабря 1992 г. № 4174-I «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации»¹ (документ утратил силу) также входили председатели государственных комитетов РФ, председатели правительств республик в составе Российской Федерации, а также Руководитель Аппарата Правительства. Кроме

¹ Ведомости РФ. 1993. № 1. Ст. 14.

того, по представлению Председателя Правительства Президент мог включить в состав Правительства руководителей других центральных органов государственного управления, подведомственных Правительству, т. е. лиц, не имеющих ранга министра¹.

Формулировка рассматриваемой конституционной нормы допускает вхождение в состав Правительства должностных лиц, имеющих статус федерального министра, но не возглавляющих министерство. В практике формирования состава Правительства неоднократно использовался институт так называемых министров без портфеля².

Конституция РФ, как и большинство конституций зарубежных государств, не определяет количественный состав правительства. Состав Правительства РФ прямо зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти. В 2004 г. Президентом был сформирован наименьший (за весь период действия Конституции 1993 г.) по числу членов состав Правительства³, что должно было в том числе усовершенствовать его коллегиальные свойства.

¹ Например, Председателя ЦБ РФ, председателя Правления Пенсионного фонда РФ, председателя Российского фонда федерального имущества и др. (см. указы Президента РФ от 23 декабря 1992 г. № 1620 «О составе Совета Министров – Правительства Российской Федерации», от 16 марта 1993 г. № 348 «О расширении состава Совета Министров – Правительства Российской Федерации», от 24 сентября 1993 г. № 1444 «О Федеральной службе России по валютному и экспортному контролю» (документ утратил силу)).

² Например, в июне 1999 г. была введена должность министра РФ, курирующего дела ведущих индустриальных государств и связи с представителями лидеров стран, входящих в группу «Большой восьмерки» (см. Указ Президента РФ от 28 июня 1999 г. № 823); в ноябре 2000 г. – должность министра РФ, координирующего деятельность федеральных органов исполнительной власти по социально-экономическому развитию Чеченской Республики (см. Указ Президента РФ от 28 ноября 2000 г. № 1944); в октябре 2001 г. – должность министра РФ, координирующего деятельность федеральных органов исполнительной власти по реализации национальной политики (см. Указ Президента РФ от 17 октября 2001 г. № 1232). В разное время такие назначения получали Р.Г. Абдулатипов, В.В. Елагин, В.Ю. Зорин, С.В. Ильясов, А.Я. Лившиц, Е.Г. Ясин и др. В марте 2006 г. учреждена должность первого заместителя Председателя Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ – министра РФ (см. Указ Президента РФ от 20 марта 2006 г. № 231).

³ Помимо Председателя Правительства в его состав входили: заместитель Председателя Правительства и 16 федеральных министров, однако в 2006 г. число заместителей Председателя Правительства увеличилось до 4 (из которых 2 – первых), а федеральных министров – до 17. Для сравнения: с мая 2000 г. до марта 2004 г. в состав Правительства входили шесть заместителей Председателя Правительства (из которых двое возглавляли министерства) и 23 федеральных министра; с августа 1999 г. до мая 2000 г. – 6 заместителей Председателя Правительства и 27 федеральных министров. По состоянию на 1 апреля 2013 г. в составе Правительства были 29 человек, в том числе 1 первый заместитель, 6 заместителей Председателя Правительства и 21 федеральный министр.

Статья 111

1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы.

2. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

3. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

4. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

1. Данная статья определяет порядок назначения Председателя Правительства РФ, с которого и начинается формирование высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации.

Часть 1 комментируемой статьи коррелирует п. «а» ст. 83 и п. «а» ч. 1 ст. 103 Конституции.

В процедурах назначения главы Правительства проявляются элементы смешанной формы правления, сочетающей черты президентской и парламентской республик: Председатель Правительства назначается Президентом, но с согласия ГД ФС РФ. Компетенция Думы в данном вопросе – выражение путем голосования согласия или несогласия. Согласие дается большинством голосов от конституционного числа депутатов данной палаты парламента (не менее 226).

Государственная Дума не вправе выдвигать собственного кандидата на этот пост. Совет Федерации не участвует в формировании Правительства. Это имеет определенные основания. В президентско-парламентских республиках при назначении главы правительства, как правило, учитывается партийный состав парламента. В российском парламенте именно ГД ФС РФ отражает политическое (партийное) многообразие в силу порядка своего формирования.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П¹ подчеркнул, что необходимость получения согласия ГД ФС

¹ СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

РФ на назначение предложенной Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ обусловлена принципиальными положениями, лежащими в основе организации власти в демократическом правовом государстве: в условиях разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции) не допускать их противоборства, не согласующегося с тем, что единственным источником, из которого они проистекают, и носителем воплощаемого ими суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации. В процедурах назначения Председателя Правительства отражается согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, предполагающее поиск согласия между ними в целях устранения возникающих противоречий по поводу кандидатуры на данную должность, что возможно на основе предусмотренных Конституцией или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике.

В связи с этим возможны различного рода политические соглашения с Президентом о том, что при назначении им членов Правительства в нем будет обеспечено представительство политических партий, прошедших в парламент. Напомним, что по такому сценарию в 1998 г. проходило формирование Правительства, возглавляемого Е.М. Примаковым. Данная ситуация скорее возможна в условиях, когда Президент и большинство в ГД ФС РФ расходятся по своим политическим позициям, однако очевидно, что в любом случае это не предполагает формирования Правительства, оппозиционного Президенту.

2. Поскольку формирование Правительства РФ является исключительной прерогативой Президента РФ, Конституция в целях недопущения затягивания этого процесса устанавливает не только случаи, когда Президент обязан начать процедуры формирования этого органа власти, но и сроки совершения таких действий.

Внесение Президентом кандидатуры Председателя Правительства в ГД ФС РФ должно происходить:

- не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента;
- не позднее двухнедельного срока после отставки Правительства, если таковая имела место;
- в течение недели со дня отклонения кандидата на этот пост Думой.

3. С той же целью своевременного назначения Председателя Правительства Конституция обязывает ГД ФС РФ рассмотреть представленную Президентом кандидатуру в недельный срок. Порядок рассмотрения данной кандидатуры установлен Регламентом ГД ФС РФ; оно начинается с незамедлительного доведения до сведения депутатов Думы факта внесения предложения о кандидатуре Председателя Правительства. Далее следуют: принятие предварительного, затем окончательного решения о конкретном дне рассмотрения вопроса в Думе; официальное представление Президентом или его полномочным представителем в Думе кандидатуры Председателя Правительства; представление последним программы основных направлений деятельности будущего Правительства и его ответы на вопросы депутатов. Заключительный этап – процедура голосования при принятии решения о даче согласия Президенту на назначение Председателя Правительства. Решение Думы о даче согласия на назначение Председателя Правительства принимается по усмотрению Думы тайным голосованием путем подачи бюллетеней либо с использованием электронной системы подсчета голосов или открытым голосованием¹.

Результат голосования о даче согласия на назначение Председателя Правительства РФ оформляется постановлением ГД ФС РФ.

В случае отклонения кандидатуры обсуждение и согласование новой кандидатуры проходят в том же порядке и в те же сроки.

4. Конституционно-правовой способ разрешения конфликта между Президентом и ГД ФС РФ при трехкратном отклонении ею представленных Президентом кандидатур на должность Председателя Правительства состоит в роспуске Думы и назначении новых выборов в эту палату Федерального Собрания и преследует цель обеспечить своевременное формирование Правительства (см. постановление КС РФ от 11 ноября 1999 г. № 15-П²).

Общая формулировка конституционных норм не дает однозначного ответа на вопрос, должен ли Президент каждый раз представлять новую кандидатуру Председателя Правительства в случае неполучения согласия ГД ФС РФ.

В связи с этим весной 1998 г. возникла спорная ситуация, когда Президентом РФ трижды вносилась одна и та же кандидатура

¹ 15 апреля 1998 г. ГД ФС РФ внесла поправку в свой Регламент, согласно которой большинство от общего числа депутатов может быть принято решение об открытом голосовании по данному вопросу (см. постановление ГД ФС РФ от 15 апреля 1998 г. № 2377-П ГД).

² СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5787.

(С.В. Кириенко) на должность Председателя Правительства¹. Государственная Дума исходила из той трактовки конституционных положений, при которой Президент должен каждый раз представлять новую кандидатуру на эту должность².

Возникшая неопределенность в понимании конституционных норм была снята КС РФ постановлением от 11 декабря 1998 г. № 28-П. В соответствии с ним по буквальному смыслу ч. 4 ст. 111 Конституции трехкратное отклонение представленных кандидатур Председателя Правительства может означать и трехкратное отклонение кандидатуры на должность, и трехкратное отклонение представленных лиц, предлагаемых на должность.

Согласно правовой позиции КС РФ, во многом базирующейся на телеологическом (целевом) толковании конституционных положений³, конституционный законодатель в данной норме преследовал цель в условиях разделения государственной власти не допустить противоборства ее ветвей, предусмотрев способы преодоления возможных разногласий, а также не допустить затягивания процесса формирования Правительства и блокирования его деятельности. Учитывая также, что Президент является главой государства и наделен полномочиями по определению направлений деятельности Правительства и контролю за ним, именно Президенту принадлежит ведущая роль в формировании Правительства и выборе кандидатуры его Председателя. Этим обусловлено право Президента избрать любой вариант представления кандидатуры Председателя Правительства ГД ФС РФ: представлять каждый раз новую кандидатуру на должность Председателя Правительства либо одну и ту же дважды или трижды.

Обоснованная КС РФ позиция допускает развитие политической практики и в ином направлении, не исключая возможности формирования конституционного обычая, основанного на каком-либо одном варианте взаимодействия главы государства и ГД ФС РФ из допускаемых Конституцией и адекватных целям стабильного функционирования конституционного строя с учетом исторического

¹ См. постановления ГД ФС РФ от 10 апреля 1998 г. № 2375-II ГД, от 17 апреля 1998 г. № 2402-II ГД, от 24 апреля 1998 г. № 2421-II ГД.

² См.: Запрос Думы в КС РФ о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 111 Конституции РФ положения о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Думой (постановление ГД ФС РФ от 15 апреля 1998 г. № 2378-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1829).

³ См.: Насырова Т.Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Казань, 1988.

контекста: одобрение предложенной кандидатуры Председателя Правительства при первом же представлении, представление одного и того же кандидата трижды, а также применение согласительных процедур после двухкратного отклонения кандидата.

В научной литературе высказывалось мнение¹, что после выборов новой ГД ФС РФ необходимо получить на это назначение согласие ее нового состава, однако избрание нового состава Думы не влечет автоматического сложения полномочий или отставки Правительства. Решение Думы дать или не дать свое согласие на назначение Председателя Правительства как часть процедуры назначения может повлечь правовые последствия только до принятия Президентом указанного решения. Свое отношение к этому факту новая легислатура Думы может выразить в иной форме, предусмотренной Конституцией, – инициировать вопрос о доверии Правительству (ч. 3 ст. 117).

Статья 112

1. Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

2. Председатель Правительства Российской Федерации предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

1. Комментируемая статья конкретизирует положения п. «д» ст. 83 Конституции, согласно которому Президент РФ по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Поскольку федеральные министры являются руководителями одного из видов федеральных органов исполнительной власти и входят в состав Правительства по должности, первоочередная задача перед формированием Правительства – определить структуру этих органов. Часть 1 комментируемой статьи, по сути, закрепляет данное полномочие за Президентом. Председатель Правительства обязан лишь представить предложения по данной структуре, причем не позднее недельного срока.

Согласно правовой позиции КС РФ, сформулированной в постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П², структура федеральных органов

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 799.

² СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

исполнительной власти включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти. Структура федеральных органов исполнительной власти предопределяется задачами и полномочиями Правительства по осуществлению исполнительной власти, закрепленными в ст. 114 Конституции и конкретизированными в Законе о Правительстве РФ.

Таким образом, вопросы определения структуры федеральных органов исполнительной власти регулируются непосредственно Конституцией (ст. 80, 83, 90, 110, 112, 114 и 115) и на ее основе Законом о Правительстве РФ и указами Президента РФ.

Изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента. При этом по смыслу п. «а» ст. 106, п. «а» ч. 1 ст. 114 и ч. 1 ст. 115, а также ч. 3 ст. 90 Конституции такая реорганизация может осуществляться только в пределах ассигнований, установленных федеральным законом о бюджете на текущий год.

Понятие «структура федеральных органов исполнительной власти» до соответствующего нормативного толкования КС РФ интерпретировалось ГД ФС РФ как внутренняя организация каждого отдельного федерального органа исполнительной власти, которую представляет Председатель Правительства в соответствии с ч. 1 комментируемой статьи для утверждения Президенту.

Это обстоятельство служило основанием полагать, что понятие «система федеральных органов исполнительной власти», предусмотренное п. «г» ст. 71 Конституции, включает в себя Правительство, а также иные федеральные органы исполнительной власти, совокупность, порядок образования и деятельности которых должны устанавливаться, по мнению ГД ФС РФ, федеральным законом¹.

Данный вопрос не только имел теоретическое значение, но и напрямую предопределял решение вопроса о разграничении компетенции между органами государственной власти по установлению системы и структуры органов исполнительной власти.

Согласно Конституции установление системы федеральных органов исполнительной власти, а также порядка их организации и деятельности находится в ведении Российской Федерации. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные консти-

¹ См.: Запрос Думы в КС РФ о толковании п. «г» ст. 71, ч. 1 ст. 76 и ч. 1 ст. 112 Конституции РФ (постановление ГД ФС РФ от 23 апреля 1997 г. № 1360-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 19. Ст. 2197).

туционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ (ч. 1 ст. 76 Конституции).

В свете приведенного постановления КС РФ под системой федеральных органов исполнительной власти понимаются виды органов исполнительной власти. Поскольку сама Конституция не требует для решения данного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона¹, этим не исключается возможность установления системы органов исполнительной власти другими нормативными актами исходя из предписаний Конституции, устанавливающих полномочия Президента (ст. 80, 83, 84, 86, 87 и 89), а также регламентирующих порядок образования и деятельности Правительства (ст. 110, 112–114).

Следовательно, до принятия соответствующих законодательных актов² Президент может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности. Однако такого рода акты не могут противоречить Конституции и федеральным законам.

Понятия «система федеральных органов исполнительной власти» и «структура федеральных органов исполнительной власти» не являются тождественными. Если понятие «система» больше говорит о целостности исполнительной власти как ветви государственной власти, выраженной совокупностью органов, то понятие «структура» позволяет увидеть внутреннее строение системы, ее конкретные составляющие элементы.

За последнее десятилетие система федеральных органов исполнительной власти менялась неоднократно. Так, если в соответствии с Указом Президента РФ от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР»³ (документ утратил силу) структурными звеньями системы федеральных органов исполнительной власти являлись министерства, государственные комитеты, комитеты, агентства, службы, то в соответствии с Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе фе-

¹ Закон о Правительстве РФ до декабря 1997 г. содержал ст. 5, согласно которой система федеральных органов исполнительной власти устанавливалась федеральным законом. Однако Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ эта статья была исключена.

² Ведущая многие годы разработка проекта федерального закона «О системе федеральных органов исполнительной власти» пока не позволяет с уверенностью прогнозировать его принятие в ближайшей перспективе.

³ Ведомости РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1696.

деральных органов исполнительной власти»¹ (документ утратил силу) – Правительство РФ, министерства, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры.

Но практику их функционального разграничения было трудно признать оптимальной. На федеральное министерство, как и на государственный комитет, например, были возложены, по сути, одинаковые функции – управление (регулирование) в определенной сфере и координация в этой сфере деятельности иных федеральных органов исполнительной власти (межотраслевая координация). Исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие функции федеральной службы, российского агентства, федерального надзора в значительной мере были присущи и другим федеральным органам исполнительной власти. Это послужило одной из причин начала административной реформы².

В марте 2004 г. было проведено реформирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³ были внесены изменения в систему указанных органов власти, которая включает федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Между перечисленными государственными органами, несмотря на общие черты и признаки, позволяющие объединить их в единую систему, имеются тем не менее существенные различия как по месту и роли в системе государственных органов, компетенции, так и по функциональным свойствам. Это вытекает из положений названного Указа, который дает следующие определения федеральных органов исполнительной власти:

– *федеральное министерство* – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности;

– *федеральная служба* – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государ-

¹ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081.

² См.: Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // СЗ РФ. 2003. № 36. Ст. 3046.

³ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

ственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности;

– *федеральное агентство* – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Очевидно статусное различие перечисленных государственных органов. Так, действующая система федеральных органов исполнительной власти закрепляет только за министерствами нормотворческое правомочие, тем самым выделяя их в иерархии федеральных органов исполнительной власти. Ряд федеральных служб и агентств передаются в ведение министерств по отраслевой направленности их деятельности, и к министерствам переходят функции по координированию и контролю за деятельностью находящихся в их ведении федеральных служб и агентств. Определенные исключения из принятой схемы представляют собой агентства и службы, переданные под непосредственное руководство Президента или Правительства¹ с закреплением за ними не только правоприменительных, но и правотворческих полномочий, что повышает, таким образом, их статус до уровня министерств².

2. После назначения Председателя Правительства РФ наступает следующий этап формирования Правительства – определение персонального состава Правительства: назначение заместителей Председателя Правительства и федеральных министров.

На этой стадии формирования Правительства глава государства на практике играет ведущую роль, хотя без предложений главы Правительства назначение его членов не происходит. При обсуждении кандидатур Президент не может не считаться с мнением Председателя Правительства о лицах, которых предполагается ввести в состав Правительства, хотя последнее слово остается за главой государства. Предложение Председателя Правительства также является обязательным условием и применительно к руководителям федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых в соответствии с Законом о Правительстве РФ (ст. 32) осуществляет Президент. Тем не менее допускается, что Председатель Правитель-

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

² См.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 118–131.

ства может отказаться от предложений кандидатур на какие-то должности, оставив их назначение полностью на усмотрение Президента.

Надо заметить, что ни Конституция, ни Закон о Правительстве РФ практически не предусматривают требований к кандидатам в члены Правительства. Закон о Правительстве РФ лишь устанавливает, что Председатель Правительства должен быть гражданином РФ и не иметь иного гражданства, а также запрещает всем членам Правительства: совмещать данную должность с выборной должностью представительного органа власти (должностью члена СФ ФС РФ, депутата ГД ФС РФ, депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и депутата представительного органа муниципального образования), другой должностью в органах государственной власти и органах местного самоуправления; заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности и др. (ст. 11).

Статья 113

Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу.

Данное конституционное положение подчеркивает ключевую роль Председателя Правительства РФ в структуре высшего исполнительного органа, впрямую не закрепляя статус Председателя как главы Правительства РФ.

Исходя из положений Конституции, Закон о Правительстве РФ (ст. 24) характеризует Председателя Правительства РФ как руководителя Правительства, наделенного широкими полномочиями.

Председатель Правительства РФ несет ответственность за то, чтобы Правительством было обеспечено выполнение политических, экономических, культурных и социальных задач, а также задач в области правопорядка, безопасности и обороны страны. Для этого Председатель Правительства определяет основные направления деятельности Правительства, организует коллективную работу Правительства, определяет вопросы, подлежащие рассмотрению на заседаниях Правительства или его Президиума, созывает заседания и руководит ими.

Полномочия Председателя Правительства РФ по определению основных направлений деятельности Правительства, в целом характерные для глав исполнительной власти стран с парламентарными формами правления, опосредуют стратегические задачи, решаемые Правительством, характеризуют его как руководителя, формирующего государственную политику, прежде всего в экономической, социальной и других сферах ведения федеральной исполнительной власти.

Основные направления деятельности Правительства впервые (с момента принятия действующей Конституции) были представлены главой Правительства на заседании Правительства РФ 28 июля 2004 г. До этого основные направления деятельности Правительства РФ в едином документе не формализовались. В большинстве случаев данная прерогатива главы Правительства реализовывалась им через решения, принимаемые на заседаниях Правительства, в целях укрепления единой линии действий Председателя Правительства и Правительства в целом, а также через публичные выступления, обращения, заявления, интервью главы Правительства о деятельности возглавляемого им органа власти. 31 января 2013 г. Председателем Правительства РФ утверждены Основные направления деятельности Правительства на период до 2018 года¹.

В любом случае Председатель Правительства РФ должен определять направления деятельности Правительства РФ в соответствии с Конституцией, федеральными законами и указами Президента РФ. Важным ориентиром для Председателя Правительства в их выборе служат послания Президента Федеральному Собранию и бюджетные послания.

Статус Председателя Правительства РФ как руководителя этого органа определяется и конституционными полномочиями по организации работы Правительства РФ, к которым относятся: ведение заседаний Правительства с правом решающего голоса; подписание актов Правительства; представление Президенту предложений о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении; распределение обязанностей между заместителями Председателя Правительства (ст. 24 Закона о Правительстве РФ).

Закон о Правительстве РФ персонально на Председателя Правительства РФ возлагает обязанность систематически информировать Президента РФ о работе Правительства. Такое информирование осуществляется во время регулярных встреч Президента с Председате-

¹ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

лем Правительства, а также в иных формах взаимодействия Президента и Правительства.

Председатель Правительства РФ проводит совещания и встречи с членами Правительства, руководителями федеральных служб и федеральных агентств, органов и организаций при Правительстве, на которых обсуждаются вопросы выполнения программ и планов деятельности Правительства, единолично принимает решения по оперативным вопросам.

Один из основных нормативных правовых актов, непосредственно определяющих порядок организации работы Правительства, – Регламент Правительства РФ¹, однако он практически не раскрывает содержания полномочий Председателя Правительства по организации работы высшего исполнительного органа.

Анализ и Закона о Правительстве РФ, и Регламента Правительства показывает, что закрепление Конституцией за Председателем Правительства полномочий по организации работы Правительства не означает, что в процессе организации данной работы не участвуют другие лица. Указанные акты наделяют определенными полномочиями по организации деятельности Правительства и заместителей Председателя Правительства, и федеральных министров, и Аппарат Правительства².

Статья 114

1. Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

² См.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 407–448.

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

2. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

1. Часть 1 комментируемой статьи раскрывает компетенцию Правительства РФ. Правительство представляет собой орган государственной власти, выполняющий общегосударственные функции, созданный и действующий в рамках Конституции и развивающих ее положения федеральных законов и наделенный самостоятельными компетенционными полномочиями.

Вопрос о компетенции относится к ключевым вопросам юридического статуса органа. Посредством компетенции раскрывается место органа в системе иных органов государственной власти. Следует отметить, что определение и разграничение компетенции между высшими органами государственной власти – одна из главных задач любой конституции, поскольку четкое распределение компетенционных полномочий в полной мере способно оградить функционирование ветвей государственной власти от споров, при этом есть риск поставить под сомнение устойчивое функционирование самого государства.

Вопросы, связанные с компетенцией, решаются в Конституции простым перечислением полномочий того или иного органа государственной власти. При этом Конституция в отношении Правительства, определяя его компетенцию, использует выражение «иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации» (п. «ж» ч. 1 ст. 114). Необходимо подчеркнуть, что фиксирование в тексте основных законов компетенции исполнительной власти в самом общем виде характерно для многих государств, в то время как полномочия законодательного органа чаще всего четко определены (США, Франция и др.). Неоднозначность формулировок, определяющих полномочия органов исполнительной власти, связана прежде всего с тем, что конституционный текст не может предусмотреть все многообразие отношений, которые могут потребовать принятия решения в рамках компетенции органа исполнительной власти.

Заметим, что Закон о Правительстве РФ, развивая конституционные положения, перечисляет полномочия Правительства, распределяя их по сферам общественной жизни (ст. 12–22), при этом также

оставляя перечень полномочий открытым. Поэтому действительный объем компетенции Правительства можно установить, только проанализировав все законодательство. Причем этот анализ показывает приоритетность осуществляемых Правительством функций: активная роль в обеспечении развития экономической и социальной сфер и ограниченное участие в регулировании вопросов обороны, безопасности, правопорядка.

Но даже неисчерпывающий перечень полномочий Правительства, закрепленный ч. 1 комментируемой статьи¹, свидетельствует о том, что его руководством охватываются все отрасли экономики, социально-культурной и административной сфер, исходя из чего Правительство является органом государственной власти общей компетенции. Это подтверждает и Закон о Правительстве РФ, закрепляющий, помимо полномочий в той или иной сфере, также общие полномочия Правительства: организацию реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации; регулирование в социально-экономической сфере; обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, направление и контроль деятельности ее органов; формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации; реализацию права законодательной инициативы (ст. 13).

А. Согласно п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции Правительство РФ разрабатывает и представляет ГД ФС РФ федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет ей отчет об исполнении федерального бюджета.

Бюджет – закон, определяющий порядок и размеры поступления финансовых средств в государственную казну и расходования этих средств в процессе государственного управления.

Разработка федерального бюджета является исключительной прерогативой и основной конституционной обязанностью Правительства в сфере установления, регулирования и исполнения финансовых полномочий.

Порядок разработки Правительством РФ проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год определяется Правительством в соответствии с бюджетным законодательством².

¹ Следует указать, что, за исключением п. «а», комментируемая часть ст. 114 Конституции содержит скорее не полномочия, а сферы компетенции Правительства, при этом в достаточной мере обобщенные.

² См.: Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» // СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 263.

Координационным органом, образованным в целях обеспечения взаимодействия субъектов бюджетного планирования при разработке проекта федерального бюджета, является Правительственная комиссия по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период, возглавляемая Председателем Правительства РФ.

Отдельные требования, относящиеся к стадии разработки бюджета, устанавливает БК.

Так, в соответствии со ст. 172 БК проект федерального бюджета разрабатывается на основе Бюджетного послания Президента РФ, прогноза социально-экономического развития страны, основных направлений бюджетной и налоговой политики.

Согласно ст. 192 БК проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период должен быть внесен Правительством РФ в Думу не позднее 1 октября текущего года.

Помимо проекта бюджета, Правительством должны быть представлены документы и материалы, позволяющие оценить обоснованность представленного законопроекта, в частности: предварительные итоги и прогнозныe оценки социально-экономического развития страны; перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета; основные показатели государственного оборонного заказа; проекты программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации; расчеты прогнозируемого использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Резервного фонда и Фонда будущих поколений и др.

Состав документов охватывает все важнейшие направления и цели единой финансовой политики и иных конкретных политик в финансовой сфере. Их содержание в значительной степени предопределяет дальнейший бюджетный процесс.

Если в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем расходов недостаточен для финансового обеспечения установленных законодательством Российской Федерации расходных обязательств Российской Федерации, Правительство должно внести в ГД ФС РФ проекты федеральных законов об изменении сроков вступления в силу (приостановления действия) в очередном финансовом году и плановом периоде отдельных положений федеральных законов, не обеспеченных источниками финансирования в очередном финансовом году и (или) плановом периоде.

До 2005 г. федеральный бюджет сопровождался перечнем законов, действие которых приостанавливалось. В этот перечень попа-

дали прежде всего социально значимые законы, такие как: законы РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹, от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий»², от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»³; федеральные законы от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»⁴, от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁵, от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»⁶, от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»⁷, от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁸.

Конституционный Суд РФ признал такую практику не соответствующей Основному Закону страны. В своих решениях, в частности в постановлении от 23 апреля 2004 г. № 9-П⁹, Суд указал, что федеральный закон о федеральном бюджете в правовой системе Российской Федерации представляет собой законодательный акт особого рода. В федеральный закон о федеральном бюджете – исходя из его природы и предназначения в правовом государстве – включаются на основе принципов сбалансированности, достоверности и реальности предписания, касающиеся доходов и расходов Российской Федерации и относящиеся к периоду, на который принимается данный закон.

Федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства. Таким образом, данный закон не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более – лишать их юридической силы.

¹ Ведомости РФ. 1991. № 21. Ст. 699.

² Ведомости РФ. 1991. № 44. Ст. 1428.

³ Ведомости РФ. 1993. № 12. Ст. 427.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

⁵ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

⁷ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

⁸ СЗ РФ. 2012. № 53. Ч. I. Ст. 7598.

⁹ ВКС РФ. 2004. № 4.

Кроме того, КС РФ подчеркнул, что Российская Федерация как правовое и социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств. Изменение законодателем (в том числе посредством временного регулирования) ранее установленных правил должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики в социальной сфере. Это условие, как и точность и конкретность правовых норм, которые лежат в основе решений правоприменителей, включая суды, необходимо, по мнению КС РФ, для того, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты, т. е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано.

Проект федерального закона о федеральном бюджете с приложением необходимых для внесения в ГД ФС РФ документов представляется в Правительство Минфином России по мере их готовности, но не позднее чем за 15 дней до срока внесения проекта в ГД ФС РФ.

Проект федерального закона о федеральном бюджете, согласно ст. 28 Закона о Правительстве РФ, подлежит обязательному рассмотрению на заседании Правительства.

Бюджет разрабатывается на очередной год, однако для обеспечения устойчивого развития экономики важное значение имеет перспективное финансовое планирование. С 2007 г. федеральные бюджеты принимаются на трехлетний период.

Правительство как высший исполнительный орган обеспечивает и исполнение федерального бюджета. Практическую работу по организации такого исполнения осуществляет Минфин России.

Тем не менее в исполнении федерального бюджета принимают участие все органы власти, государственные учреждения, иные организации. При этом одни органы исполняют бюджет в части расходования его средств, а другие – еще и в части поступления доходов. Среди последних особо выделяется Федеральная налоговая служба, которая следит за полнотой и своевременностью перечисления в федеральный бюджет налогов, пошлин и сборов.

Правительством РФ устанавливается единая методология отчетности об исполнении федерального бюджета. Кроме того, Правительство само представляет отчет об исполнении федерального бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года в ГД ФС РФ, СФ ФС РФ и Счетную палату.

Ежегодно Правительство РФ *представляет в ГД ФС РФ отчет об исполнении федерального бюджета* за отчетный финансовый год в форме федерального закона. Отчет об исполнении федерального бюджета вносится не позднее срока внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в плановый период. Отчет об исполнении федерального бюджета представляется в ГД ФС РФ одновременно с такими документами и материалами, как: проект федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год; баланс исполнения федерального бюджета; отчет о финансовых результатах деятельности; отчет о движении денежных средств и др.

Бюджетные полномочия Правительства не исчерпываются только разработкой, представлением и исполнением федерального бюджета. Важная роль Правительства как участника законодательного процесса выражается в его работе по подготовке в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции заключений на законопроекты финансово-экономического характера (см. *комментарии к ст. 104*).

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»¹ была установлена отчетность Правительства РФ о своей деятельности перед Думой. Такое контрольное полномочие парламента в отношении Правительства было включено в Конституцию по инициативе Президента, посчитавшего необходимым обеспечить дополнительный ресурс для стабильного функционирования обоих органов государственной власти без существенного изменения их правовой сущности.

Отчет о работе Правительства РФ представляет его Председатель в период весенней сессии. Депутаты вправе задавать вопросы Председателю Правительства РФ и высказывать свое мнение о деятельности Правительства. По результатам отчета принимается постановление палаты. Конституцией предусмотрено, что представляемый Правительством отчет включает и ответы на вопросы, поставленные ГД ФС РФ в отношении деятельности Правительства. Такие вопросы формулируются фракциями и представляются Совету ГД

¹ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

ФС РФ, который принимает окончательное решение о перечне поставленных вопросов и направляет его в Правительство.

Б. Характеризуя полномочие Правительства РФ по обеспечению проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, следует иметь в виду, что указанное единство обусловлено п. «ж» ст. 71 Конституции, согласно которому в ведении Российской Федерации находятся финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки.

Конкретные полномочия Правительства в финансовой сфере нашли подробное отражение в Законе о Правительстве РФ. По сравнению с нормами Конституции здесь получили развитие полномочия в части: разработки и реализации налоговой политики; обеспечения совершенствования бюджетной системы; регулирования рынка ценных бумаг; управления государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации; осуществления валютного регулирования и валютного контроля; руководства валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами; разработки и осуществления мер по проведению единой политики цен.

Единая финансовая, кредитная и денежная политика утверждается Правительством РФ прежде всего в различного рода концептуальных, плановых и программных документах, составленных в соответствии с федеральными законами, указами и посланиями Президента РФ, основными направлениями деятельности Правительства (см. комментарии к ст. 113), и обеспечивается участием Правительства в законотворчестве и принятием собственных правовых актов.

Так, Правительством были утверждены: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹; Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года²; Программа реформирования бухгалтерского учета в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности³; Комплексная программа сти-

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 8 августа 2009 г. № 1123-р // СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4129.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 283 // СЗ РФ. 1998. № 11. Ст. 1290.

мулирования отечественных и иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации¹ и др.

На базе этих и других документов Правительством, в частности, разрабатываются и принимаются реальные меры, направленные на активизацию налоговой политики в целях использования не только фискальной, но и регулирующей функции налогов, обеспечение снижения для бизнеса налоговой нагрузки и упрощение процедур расчетов и уплаты налогов; на последовательное снижение инфляции и поддержание ее на низком уровне; на ограничение роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий; на обеспечение полной конвертируемости рубля, на сглаживание резких колебаний валютного курса, не обусловленных объективными экономическими факторами, и т. п.

Проводя единую финансовую, кредитную и денежную политику, Правительство опирается на положения федеральных законов.

Так, согласно БК Правительство РФ осуществляет управление государственным долгом Российской Федерации, внутренние и внешние заимствования от имени Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»² и БК предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг Российской Федерации по номинальной стоимости устанавливаются Правительством в соответствии с верхним пределом государственного долга Российской Федерации, установленным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Полномочия Правительства по управлению внешним долгом реализуются в рамках международных обязательств Российской Федерации, связанных с получением от иностранных государств, международных организаций и хозяйствующих субъектов кредитов в иностранной валюте.

Денежная политика, проводимая при координирующей и контролирующей роли Правительства, включает установление следующих условий: 1) официальное соотношение между рублем и денежными единицами других государств; 2) эмиссия наличных денег; 3) выпуск и обращение банкнот и монеты новых образцов; 4) расчеты в российской и иностранной валютах на территории РФ; 5) определение по-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 13 октября 1995 г. № 1016 // СЗ РФ. 1995. № 43. Ст. 4069.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

рядка ведения кассовых операций; б) планирование объемов производства, перевозки, хранения банкнот и монеты, создание их резервных фондов¹.

В целях реализации своих задач по регулированию расчетных отношений Правительство поручает финансовым органам разработать порядок реализации мер в области стабилизации безналичных расчетов.

Осуществляя валютное регулирование и валютный контроль, Правительство РФ регулирует отношения в области геологического изучения, разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычи, производства, использования и обращения. Основные формы государственного контроля за драгоценными металлами и драгоценными камнями, условия функционирования рынка драгоценных металлов и драгоценных камней как валютных ценностей, регулируемых валютным законодательством, определены в Федеральном законе от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»². Правительство утверждает планы и порядок формирования государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней России, Положение о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней РФ (Госфонде России), планы и порядок его формирования, порядок отпуска из него ценностей³.

Как часть единой финансовой политики, Правительство РФ разрабатывает и осуществляет ценовую политику. В основном мероприятия Правительства в этой сфере выражаются в установлении цен или основ ценообразования на конкретные объекты, товары, работы, услуги.

Например, Правительством утвержден перечень продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые осуществляется государственное регули-

¹ См.: Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»: комментарий / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1998.

² СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

³ См. постановления Правительства РФ: от 27 февраля 2003 г. № 127 «Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 9. Ст. 866; от 21 ноября 1996 г. № 1378 «О создании при Министерстве финансов Российской Федерации Государственного учреждения по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5555.

рование цен (тарифов) на внутреннем рынке Российской Федерации¹; утверждены основы ценообразования на продукцию естественных монополий и т. д.

Основными органами, являющимися непосредственными исполнителями финансовой, кредитной и денежной политики Правительства РФ, являются Минфин России и находящиеся в его ведении службы (Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство).

Однако система органов исполнительной власти, занятых в этой сфере, шире. Так, вопросы исчисления и взимания таможенных платежей Правительство реализует через ФТС России; меры по управлению рынком ценных бумаг – через Федеральную службу по финансовым рынкам; контроль действий хозяйствующих субъектов и финансовых организаций на внутреннем рынке – через Федеральную антимонопольную службу; правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) и контроль за их применением – через Федеральную службу по тарифам и т. д.

Субъекты, реализующие данные функции, действуют как самостоятельно, так и в тесной взаимосвязи.

При проведении кредитно-денежной политики Правительство тесно взаимодействует с ЦБ РФ. Закон о ЦБ РФ регламентирует значительный круг полномочий Правительства в этой области. В частности, во взаимодействии с Правительством ЦБ РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику.

По поручению Правительства ЦБ РФ и Минфин России заключают соглашение о порядке проведения операций со средствами федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований, по обслуживанию государственного долга и операций с золотовалютными резервами Российской Федерации. Банк России консультирует Минфин России по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг и погашения государственного долга Российской Федерации с учетом их воздействия на состояние банковской системы и приоритетов единой государственной денежно-кредитной политики.

В. Социальный характер российского государства (ч. 1 ст. 7 Конституции) предопределил обязанность Правительства по обеспечению *проведения единой государственной политики в области куль-*

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // СЗ РФ. 1995. № 11. Ст. 997.

туры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. Правительство призвано реализовать требования Конституции о создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Направления деятельности Правительства РФ в этих сферах получили конкретизацию в Законе о Правительстве РФ, в соответствии со ст. 16–18 которого Правительство, в частности:

- обеспечивает реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения;
- разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;
- принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
- содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики;
- разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки;
- определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования;
- обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации;
- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия и др.

Закон о Правительстве РФ закрепляет за высшим исполнительным органом государственной власти также деятельность в таких социальных сферах, как физическая культура, спорт и туризм.

Все вышеуказанные сферы отнесены Конституцией к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Это предполагает не только разграничение компетенции органов власти федерального уровня и уровня субъектов РФ, но и координацию, согласованность их деятельности.

В сфере культуры Правительство обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

Культурная деятельность весьма многообразна и включает: изучение, охрану, реставрацию и использование памятников истории и

культуры; художественную литературу, кинематографию, сценическое, пластическое, музыкальное искусство, архитектуру и дизайн, фотоискусство, другие виды и жанры искусства; художественные народные промыслы и ремесла, народную культуру, самодеятельное (любительское) художественное творчество; музейное дело и коллекционирование; книгоиздание и библиотечное дело, архивное дело; телевидение, радио и другие аудиовизуальные средства в части создания и распространения культурных ценностей; эстетическое воспитание, художественное образование; научные исследования культуры; международные культурные обмены.

Данные направления культуры охватывает целый ряд актов: Основы законодательства РФ о культуре, федеральные законы от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле»¹, от 22 мая 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»², от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»³, от 17 июля 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии»⁴, от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах»⁵, от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁶, от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»⁷ и др.

Федеральным законодательством определяются вопросы государственной политики в области культуры, в том числе и те, которые разрешаются Правительством РФ.

Так, на Правительство возлагается государственная поддержка государственной части Музейного фонда РФ и государственных музеев в Российской Федерации, заключающаяся в обеспечении условий, необходимых для хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций, в установлении особых форм поддержки государственных музеев, принятии дополнительных мер по сохранению уникальных историко-художественных комплексов, а также в создании наиболее благоприятных условий для деятельности крупнейших государственных музеев в Российской Федерации, хранящих

¹ СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2.

² СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

³ СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4136.

⁵ СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 234.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

⁷ СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169.

музейные предметы и музейные коллекции, имеющие мировое значение. Правительство обязывается осуществлять меры по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия.

Во исполнение и развитие положений законов в сфере культуры Правительство принимает собственные акты.

В частности, Правительство утвердило положения о Музейном фонде РФ и о Государственном каталоге Музейного фонда РФ¹. В целях сохранения и эффективного использования культурного наследия народов Российской Федерации Правительство утвердило Положение об общероссийском мониторинге состояния и использования памятников истории и культуры, предметов Музейного фонда РФ, документов библиотечных фондов, Архивного фонда РФ, а также кинофонда².

Деятельность Правительства РФ не ограничивается только реализацией законов в указанной сфере. Правительство в рамках действующего законодательства вправе самостоятельно определять направления проведения государственной политики в области культуры.

Например, Правительство разрабатывает и принимает в установленном порядке федеральные программы сохранения и развития культуры в Российской Федерации. Федеральная целевая программа «Культура России (2012–2018 гг.)»³ предусматривает сохранение российской культурной самобытности и создание условий для равной доступности культурных благ, развития и реализации культурного и духовного потенциала каждой личности. Мероприятия Программы направлены на создание условий для повышения качества и разнообразия услуг, предоставляемых в сфере культуры и искусства; модернизацию работы учреждений культуры; обеспечение равного доступа к культурным благам и возможности реализации творческого потенциала в сфере культуры и искусства для всех граждан России; информатизацию отрасли; модернизацию системы художественного образования и подготовки кадров в сфере культуры и искусства, отвечающей задачам сохранения традиций лучших российских школ и требованиям современности; выявление, охрану и популяризацию

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 12 февраля 1998 г. № 179 // СЗ РФ. 1998. № 8. Ст. 949.

² См.: Постановление Правительства РФ от 25 июля 2001 г. № 504 // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3015.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 186 // СЗ РФ. 2012. № 13. Ст. 1516.

культурного наследия народов Российской Федерации; создание позитивного культурного образа России в мировом сообществе.

В целях совершенствования системы хозяйствования в организациях культуры и искусства Правительство РФ утвердило Положение об основах хозяйственной деятельности и финансирования организаций культуры и искусства¹. Ставя задачу обеспечения необходимых правовых, социально-экономических и организационных условий для развития театрального искусства, Правительство утвердило положения о театре в Российской Федерации и о принципах финансирования государственных и муниципальных театров в Российской Федерации².

Полномочия Правительства в сфере культуры не предполагают его вмешательства в профессиональную деятельность организаций культуры и искусства, за исключением случаев, прямо предусмотренных законодательством.

Основными целями государственной политики в сфере науки в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» являются развитие, рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала, увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства, реализация важнейших социальных задач, обеспечение прогрессивных структурных преобразований в области материального производства, повышение его эффективности и конкурентоспособности продукции, улучшение экологической обстановки и защиты информационных ресурсов государства, укрепление обороноспособности государства и безопасности личности, общества и государства, упрочение взаимосвязи науки и образования.

Для достижения указанных целей Правительство РФ наряду с иными органами государственной власти Российской Федерации: формирует и реализует федеральные научные и научно-технические программы и проекты; устанавливает систему экономических и иных льгот в целях стимулирования научной и (или) научно-технической деятельности и использует ее результаты; управляет государственными научными организациями федерального значения; реализует обязательства по научным и научно-техническим программам и проектам, предусмотренным международными договорами Российской

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 609 // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2670.

² См.: Постановление Правительства РФ от 25 марта 1999 г. № 329 // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1615.

Федерации; формирует систему технического регулирования, систему единства измерений, научно-технической информации, патентно-лицензионного дела и управляет ими и т. п.

На основе специального доклада Правительства РФ Президент РФ определяет направления государственной научно-технической политики на среднесрочный и долгосрочный периоды.

Программно-концептуальные документы являются основным механизмом реализации государственной поддержки науки и научной деятельности. В частности, Правительством были утверждены Стратегия развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года¹, Концепция реформирования российской науки на период 1998–2000 годов², федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы»³, федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы»⁴ и др. При этом меры государственной поддержки науки не ограничиваются только государственным сектором. Один из основополагающих принципов государственной политики – развитие конкуренции и предпринимательской деятельности в области науки и техники.

Фундаментальные научные исследования финансируются преимущественно за счет средств федерального бюджета. Федеральное Собрание ежегодно в соответствии с посланием Президента определяет при утверждении федерального бюджета годовые объемы средств, выделяемых для выполнения федеральных научно-технических программ и проектов, объем финансирования научных организаций и размер средств, направляемых в федеральные фонды поддержки научной и (или) научно-технической деятельности.

В целях содействия инициативным проектам научных исследований, отбираемым на конкурсной основе Правительством, создаются федеральные фонды поддержки научной и (или) научно-технической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2580-р // СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 111.

² См.: Постановление Правительства РФ от 18 мая 1998 г. № 453 // СЗ РФ. 1998. № 21. Ст. 2234.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613 // СЗ РФ. 2006. № 44. Ст. 4589.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 568 // СЗ РФ. 2008. № 31. Ст. 3739.

В рамках указанных полномочий Правительство, например, приняло решение о создании Федерального фонда производственных инноваций, призванного осуществлять поддержку инновационных проектов по приоритетным направлениям научно-технического прогресса¹.

Правительство вправе устанавливать для федеральных государственных научных организаций обязательный государственный заказ на выполнение научных исследований и экспериментальных разработок.

В целях развития научного потенциала и стимулирования творческой активности ученых Правительство устанавливает премии и стипендии.

Государственная поддержка может выражаться не только в экономическом стимулировании научной и научно-технической деятельности, но и в особом внимании органов государственной власти к развитию научных исследований, научной инфраструктуры.

Правительство РФ обеспечивает создание федеральных информационных фондов и систем в области науки и техники, осуществляющих сбор, государственную регистрацию, аналитическую обработку, хранение и доведение до потребителей научной и технической информации, содействует изданию научной и научно-технической продукции, приобретению научных журналов, книг, иных печатных изданий о научных и (или) научно-технических результатах за пределами территории РФ.

Правительство гарантирует субъектам научной и (или) научно-технической деятельности доступ к указанной информации, право на ее приобретение и обеспечивает им доступ в международные информационные фонды и системы в области науки и техники.

Конкретные меры государственного регулирования тех или иных направлений развития науки и техники определяются Правительством в принимаемых им на основе федеральных законов и указов Президента актах. Например, в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» Правительство утвердило Единый реестр ученых степеней и ученых званий, а также Положение о порядке присуждения ученых степеней².

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 26 августа 1995 г. № 827 // СЗ РФ. 1995. № 36. Ст. 3540.

² См.: Постановление Правительства РФ от 30 января 2002 г. № 74 // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 580. См. также: Постановление Правительства РФ от 29 марта 2002 г. № 194 «Об утверждении Положения о порядке присвоения ученых званий» // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1302.

Правительство определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти в области формирования и реализации единой государственной научно-технической политики.

Выработку и практическое осуществление государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сферах научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности обеспечивает Минобрнауки России.

Единая государственная политика в области образования, провозглашенная в Российской Федерации приоритетной, осуществляется Правительством на основе принципов, закрепленных Законом об образовании, среди которых: признание приоритетности образования; обеспечение права каждого человека на образование; единство образовательного пространства на территории РФ; защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов России в условиях многонационального государства; создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе; автономия образовательных организаций; недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования и др.

Реализация государственной политики в названной сфере обеспечивается отнесением федеральным законодателем к ведению Российской Федерации в лице Правительства и иных федеральных органов государственной власти ряда основополагающих вопросов, таких как: разработка и проведение единой государственной политики в сфере образования; организация предоставления высшего образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение на конкурсной основе бесплатно высшего образования; разработка, утверждение и реализация государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ, реализации международных программ в сфере образования; создание, реорганизация, ликвидация федеральных государственных образовательных организаций, осуществление функций и полномочий учредителя федеральных государственных образовательных организаций; утверждение федеральных государственных образовательных стандартов, установление федеральных государственных требований; лицензирование и государственная аккредитация образовательной деятельности; государственный контроль (надзор) в сфере образова-

ния; разработка прогнозов подготовки кадров, требований к подготовке кадров на основе прогноза потребностей рынка труда и др.

На Правительство возложена обязанность ежегодно в рамках обеспечения проведения единой государственной политики в сфере образования представлять Федеральному Собранию доклад о реализации государственной политики в сфере образования и опубликовывать его на официальном сайте Правительства РФ.

В задачи Правительства РФ в области развития системы образования входит: сохранение масштабов системы образования и качественного уровня предоставляемых населению образовательных услуг; совершенствование нормативно-правовой базы в области образования; укрепление гарантий, предоставляемых гражданам в области получения образования.

Для реализации поставленных задач Правительство осуществляет финансирование системы образования, проводит протекционистскую государственную политику в отношении издания учебников и учебных пособий, осуществляет персонализированную социальную поддержку обучающихся, в том числе за счет постепенного введения в систему образования личного социального образовательного кредита, развитие негосударственных форм образования, расширяет сеть учреждений, обеспечивающих возможность получения образования в форме экстерната, семейного образования и образования без отрыва от производства.

Основные положения единой государственной политики в сфере здравоохранения изложены в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹, а также в Законе РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»², федеральных законах от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»³, от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»⁴, от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁵, от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»⁶, от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ

¹ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

² Ведомости РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

³ СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4736.

⁵ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

⁶ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

«Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»¹, от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов»², от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»³ и в ряде других законов.

Российская Федерация, участвуя в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.⁴, признает право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12). Для полной реализации этого права государство обязуется осуществить мероприятия, необходимые для: обеспечения сокращения мертворождаемости и детской смертности; обеспечения здорового развития ребенка; улучшения всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности; предупреждения и лечения эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними; создания условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни.

Руководствуясь этими актами, Правительство осуществляет регулирование: основных требований, предъявляемых к деятельности государственных и муниципальных органов по созданию условий, необходимых для поддержания физического и психического здоровья граждан; компетенции федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения; основных положений об организации учреждений здравоохранения и их взаимоотношениях с гражданами; организации оказания гражданам лечебной лекарственной помощи и т. п.

Реализацию полномочий Правительства РФ в здравоохранении характеризуют принятые им программы о неотложных мерах по совершенствованию психиатрической помощи; о комплексных мерах противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту; по предупреждению распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого ВИЧ-инфекцией; о неотложных мерах по борьбе с туберкулезом; о вакцинопрофилактике; о государственных гарантиях оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи; о профилактике и лечении артериальной гипертонии в России и др.

¹ СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.

² СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4176.

³ СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 721.

⁴ См.: Международное публичное право: сб. док. Т. 1. М., 1996. С. 464–470.

Решениями Правительства определены мероприятия по организации отдыха и оздоровления детей и подростков, увеличению производства и закупки лекарственных препаратов и обеспечению ими отдельных групп населения; установлены правила оказания платных медицинских услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения. Значительный массив актов Правительства связан с организацией санитарно-эпидемиологического надзора.

В утвержденной Правительством Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года определены конкретные направления развития здравоохранения: обеспечение государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи в полном объеме; модернизация системы обязательного медицинского страхования и развитие системы добровольного медицинского страхования; повышение эффективности системы организации медицинской помощи; улучшение лекарственного обеспечения граждан; информатизация системы здравоохранения; развитие медицинской науки и инноваций в сфере здравоохранения; повышение квалификации медицинских работников и создание системы повышения мотивации к качественному труду; активное развитие российской медицинской и фармацевтической промышленности и создание условий для ее перехода на инновационную модель развития и др.

В соответствии с Законом о Правительстве РФ (ст. 16) Правительство обеспечивает реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности. Речь идет прежде всего об учете содержания ст. 7 Конституции, провозгласившей Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, оказание поддержки семье, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий. Согласно ст. 39 Конституции каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Проведению Правительством единой государственной политики в области социального обеспечения способствуют законодательные акты в этой сфере. Так, в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Россий-

ской Федерации»¹ Правительство утверждает порядок и условия признания лица инвалидом, определяет государственную политику в отношении инвалидов, общие принципы организации и осуществления медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов, порядок и условия оказания квалифицированной медицинской помощи различным категориям инвалидов, утверждает государственные стандарты на социальные условия, технические средства реабилитации, средства связи и информатики и т. п.

Политика по отношению к лицам, потерявшим или не нашедшим работу, выражена в Законе РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»². Правительство РФ разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ; принимает нормативные правовые акты, устанавливающие общие принципы государственной политики в данной сфере; устанавливает нормы социальной поддержки безработных граждан; разрабатывает меры активной политики занятости населения; координирует деятельность по созданию экономических условий для обеспечения занятости населения, развития предпринимательства и самозанятости и т. п.

Во исполнение Закона и указов Президента РФ Правительством принят ряд важных актов. Так, Правительством утверждено Положение об организации общественных работ, основная цель которых – предоставление гражданам материальной поддержки в виде временного заработка, сохранение мотивации к труду у лиц, имеющих длительный перерыв в работе или не имеющих опыта работы.

Законом об основах обязательного социального страхования на Правительство возложено управление данной системой.

Учитывая, что политика в области социального обеспечения напрямую связана с финансово-бюджетной политикой, задачи Правительства состоят в определении реально нуждающихся в государственной поддержке, в оптимизации бюджетных расходов и осуществлении мероприятий по улучшению благосостояния граждан³.

Важное значение имеют полномочия Правительства РФ по проведению политики в области экологии. Правительством осуществляется подавляющее большинство экологических полномочий, предоставленных Конституцией и федеральными законами в ведение Рос-

¹ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

² СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

³ О полномочиях Правительства в социальной сфере см.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 236–318.

сийской Федерации и в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов. При этом следует отметить, что организационное и юридическое обеспечение реализации указанных полномочий лежит на Правительстве и федеральных органах исполнительной власти при самом непосредственном участии субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 18 Закона о Правительстве РФ полномочия Правительства в указанной сфере осуществляются по следующим направлениям:

- обеспечение проведения единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

- принятие мер по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;

- организация деятельности по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

- координация деятельности по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Правительством РФ устанавливается порядок нормирования в области охраны окружающей среды, в соответствии с которым разрабатываются, утверждаются, вводятся в действие и применяются нормативы качества окружающей среды; допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности; образования отходов производства и потребления, включая опасные, радиоактивные; иные экологические нормативы, относящиеся к элементам организационного, экономического, правового механизмов охраны природы.

Правительством также устанавливается порядок ввоза в Россию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов исходя из основных принципов обеспечения нераспространения ядерного оружия, охраны окружающей среды и экономических интересов Российской Федерации; определяется порядок охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, ведения Красной книги РФ.

Им также регулируются ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из нее и транзитная перевозка через Российскую Федерацию, а также оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, их особо ценных видов, в том числе

подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации.

Правительством РФ определен порядок организации и осуществления государственного мониторинга окружающей среды – государственного экологического мониторинга и порядок предоставления информации о состоянии окружающей среды, ее изменениях для использования при разработке прогнозов, утверждении программ, принятии решений, для осуществления природоохранных мероприятий.

Г. *Управление собственностью* является необходимым элементом реализации правомочий собственника (владение, пользование, распоряжение). Согласно ГК именно Российская Федерация как публично-правовое образование выступает субъектом права федеральной собственности и управляет ею через систему федеральных органов власти. Непосредственно в гражданском обороте от имени Российской Федерации, как правило, выступают органы исполнительной власти.

От имени собственника Правительство РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации, например, закрепляет государственное имущество, находящееся в федеральной собственности, в хозяйственное ведение и оперативное управление; принимает решения о передаче объектов федеральной собственности в собственность субъектов РФ и в муниципальную собственность.

Однако управленческие функции Правительства РФ в большей мере направлены на организацию и обеспечение управления федеральной собственностью. Правительство, в частности:

- осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью относящегося к федеральной собственности государственного имущества, находящегося в хозяйственном ведении и оперативном управлении;
- разрабатывает и реализует государственные программы приватизации государственного имущества;
- осуществляет контроль поступления в федеральный бюджет средств от приватизации и использования имущества, отнесенного к федеральной собственности;
- ведет контроль работы по учету объектов федеральной собственности и ведению их реестра;
- назначает представителей государства в органы управления акционерных обществ, акции которых закреплены в федеральной собственности, и др.

Непосредственное, или оперативное, управление федеральной собственностью осуществляют федеральные органы исполнительной власти.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432¹, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, организации продаж приватизируемого федерального имущества, оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных отношений.

Однако это не единственный орган исполнительной власти, обладающий полномочиями в сфере управления федеральной собственностью.

Например, Управление делами Президента РФ осуществляет управление и распоряжение объектами федеральной собственности, включая имущество, закрепленное за подведомственными ему организациями (федеральными государственными унитарными предприятиями и федеральными государственными учреждениями), в том числе имущество, находящееся за рубежом. Федеральное агентство лесного хозяйства осуществляет полномочия по управлению государственным имуществом в области лесных отношений (за исключением полномочий органов государственной власти субъектов РФ в этой сфере) и т. д.

Участие в гражданском обороте – лишь одна из функций публичного собственника. Управление собственностью предполагает также принятие мер по ее рациональному использованию, преумножению, охране и т. п. В этом должны участвовать практически все федеральные государственные органы, прежде всего осуществляя функции распорядителей бюджетных средств. Отдельные федеральные органы исполнительной власти, кроме того, осуществляют подобные функции управления в отношении конкретного имущества. Например, Федеральное агентство водных ресурсов осуществляет меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении находящихся в федеральной собственности водных объектов.

Следует отметить, что и Правительство, и федеральные органы исполнительной власти как органы, управляющие собственностью, не вправе самостоятельно определять судьбу федеральной собствен-

¹ СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721.

ности. Правовой статус объектов собственности и границы управления ими устанавливаются Конституцией, федеральными законами и актами Президента.

Так, из конституционного полномочия Правительства по обеспечению проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии (п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции) вытекает, в частности, его обязанность такого регулирования потребления (изъятия) из природной среды объектов животного мира, которое не создавало бы угрозы сохранению его биологического разнообразия, способности к воспроизводству и устойчивому существованию (см. определение КС РФ от 6 июля 2001 г. № 151-О¹).

При этом КС РФ установил, что из положений п. «д» ст. 71, п. «г» ч. 1 ст. 114 Конституции во взаимосвязи с ее ст. 10, ч. 1 ст. 11, ч. 2 ст. 15, ч. 1 ст. 76, ч. 1 ст. 110 и ч. 1 ст. 115 следует, что законодатель вправе определять порядок управления федеральной собственностью, а также объем и пределы осуществления права собственности – владения, пользования и распоряжения федеральным имуществом, в том числе возможность его отчуждения, но решение законодателем вопросов ненормативного характера (в частности, принятие специального федерального закона в отношении каждой конкретной отчуждаемой и передаваемой культурной ценности) означает неоправданное вторжение в текущую деятельность органов исполнительной власти по управлению федеральным имуществом (см. постановление КС РФ от 20 июля 1999 г. № 12-П²).

Д. Одна из важнейших задач Правительства РФ – *осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации* – более подробно раскрывается в Законе о Правительстве РФ (ст. 20), согласно которому высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований Российской Федерации; обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям; обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Феде-

¹ ВКС РФ. 2002. № 2.

² СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3989.

рации; принимает меры по охране Государственной границы РФ; руководит гражданской обороной.

Следует заметить, что данные направления деятельности находятся в непосредственном ведении Президента РФ, поэтому Правительство РФ здесь не обладает достаточно самостоятельными полномочиями. Более того, согласно Закону о Правительстве РФ (ст. 32) Президент осуществляет непосредственное руководство деятельностью «силовых» федеральных органов исполнительной власти – МВД России, МЧС России, МИД России, Минобороны России, Минюста России, Службы внешней разведки, ФСБ России, Федеральной службы охраны и др.

Согласно Конституции Президент принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности (ч. 2 ст. 80); формирует и возглавляет Совет Безопасности; утверждает военную доктрину Российской Федерации; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ (ст. 83); является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ; в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение (ст. 87); при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит чрезвычайное положение (ст. 88) и др.

Участие Правительства в указанной сфере конкретизируют следующие законы: федеральные законы от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»¹, от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»², от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»³, от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»⁴, от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке»⁵, от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»⁶, от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»⁷; Закон о Государственной границе, Закон о воинской обязанности, Закон о ЧП; Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»⁸ и др.

¹ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

² СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1014.

³ СЗ РФ. 2012. № 53. Ч. I. Ст. 7600.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

⁵ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.

⁶ СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

⁷ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

⁸ СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

Полномочия Правительства РФ в данных областях выражаются в осуществлении руководства мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны; установлении мобилизационных заданий федеральным органам исполнительной власти; принятии решений о создании, реорганизации и ликвидации государственных организаций оборонного промышленного комплекса, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций и определении порядка их реорганизации и ликвидации; принятии решений о создании, реорганизации и ликвидации военных образовательных учреждений профессионального образования, факультетов военного обучения и (военных кафедр) при образовательных учреждениях высшего профессионального образования; организации разработки и выполнения государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса; осуществлении общего планирования гражданской и территориальной обороны; организации оснащения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой по их заказам; организации разработки планов размещения на территории РФ объектов с ядерными зарядами, объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов; утверждении положений о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан РФ к военной службе, проведении военных сборов, военно-врачебной экспертизе, а также перечня военно-учетных специальностей; определении организационных, финансово-экономических и других основ установления, открытия, функционирования и закрытия пунктов пропуска через Государственную границу РФ; регулировании деятельности пограничных представителей Российской Федерации; регламентировании порядка применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы РФ и др.¹

Полномочия Правительства РФ по реализации внешней политики Российской Федерации, согласно Закону о Правительстве РФ (ст. 21), включают: осуществление мер по обеспечению реализации внешней политики; обеспечение представительства Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; заклю-

¹ О полномочиях Правительства по обеспечению обороны и государственной безопасности см.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. С. 367–375.

чение международных договоров Российской Федерации, обеспечение выполнения ее обязательств по международным договорам, а также наблюдение за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств; отстаивание геополитических интересов страны, защита российских граждан за ее пределами; осуществление регулирования и государственного контроля в сфере внешнеэкономической деятельности, международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Основные направления внутренней и внешней политики государства определяются, как это предусмотрено в ст. 80 Конституции, Президентом РФ. Частью осуществляемых Правительством мер по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации являются меры, принимаемые в целях претворения в жизнь ее внешнеэкономического курса.

Правительство РФ обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; принимает решения об учреждении посольств Российской Федерации, российских консульств в иностранных государствах, учреждении, реорганизации и упразднении торговых представительств Российской Федерации.

Правительство в рамках своей компетенции принимает решения: о вступлении России в международные организации; по вопросам участия Российской Федерации в деятельности международных организаций; о формировании российских делегаций на заседания органов международных организаций; об утверждении российских представителей в международные организации.

В компетенцию Правительства входят также утверждение, принятие международных договоров, подлежащих утверждению, принятию, если эти договоры заключаются от имени Российской Федерации по вопросам, относящимся к ведению Правительства, или от имени Правительства. Правительство принимает меры, направленные на обеспечение выполнения международных договоров Российской Федерации¹.

Е. Закреплена за Правительством полномочия по *обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью*, законодатель возлагает на высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации

¹ О полномочиях Правительства в сфере внешней политики и международных отношений см.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. С. 375–387.

Федерации обязанности по руководству обширным комплексом правоохранительных органов и учреждений, по созданию правовых, материально-технических и социально-правовых условий их деятельности.

Государственное руководство всей системой правоохранительных органов осуществляется Правительством РФ посредством активного участия в правотворческой деятельности, в создании материально-технической и кадровой основы для продуктивной правоприменительной деятельности правоохранительных органов по утверждению законности и правопорядка, предупреждению и пресечению правонарушений, выполнению конституционной обязанности государственной защиты прав и свобод граждан.

В пределах компетенции Правительство утверждает положения и другие нормативные правовые акты, определяющие правовой статус органов, осуществляющих функции в сфере правопорядка, охраны прав и законных интересов граждан, а также другие нормативные документы о разграничении компетенции между органами, действующими в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, борьбы с преступностью.

Правительство РФ разрабатывает и реализует меры по обеспечению правоохранительных органов квалифицированными кадрами, разрабатывает организационные структуры, определяет с учетом реальных потребностей объем и источники финансирования правоохранительных органов, образует специализированные учреждения профессионального образования, принимает меры по созданию работникам необходимых условий для работы и улучшению жилищно-бытовых условий, обеспечивает социальную и правовую защиту работников правоохранительных органов, выделяет ассигнования на обеспечение безопасности работников, приобретение средств защиты и активной обороны личного состава правоохранительных органов.

Важнейшей задачей, стоящей перед Правительством РФ в правоохранительной сфере, является совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей названную сферу.

Правительство систематически утверждает федеральные комплексные целевые программы по усилению борьбы с преступностью. Этими программами предусматривается определенное обновление правовой базы правоохранительной деятельности, совершенствование системы правоохранительных органов, их внутренней структуры путем оптимизации организационного построения и повышения эффективности управленческой деятельности.

Правительство разрабатывает проекты законов по вопросам борьбы с преступностью и иными правонарушениями, реформированию правоохранительных органов, судебной реформе; издает постановления и распоряжения по вопросам обеспечения законности и правопорядка, объединяет и направляет деятельность органов исполнительной власти, обеспечивающих общественный порядок, призванных охранять права и свободы граждан, собственность, предупреждать и пресекать преступления и административные правонарушения; разрабатывает и утверждает нормативные документы, определяющие комплексные и отраслевые приоритетные направления деятельности, разрабатывает рекомендации по указанным вопросам для субъектов РФ, организует работу по подготовке межведомственных нормативных актов.

Меры по обеспечению деятельности органов судебной власти осуществляются Правительством в тесном взаимодействии с высшими судами, Судебным департаментом при ВС РФ, органами судейского сообщества. Большое значение для реализации этих задач имеет выполнение принятой Правительством РФ специализированной программы развития судебной системы.

В целях повышения эффективности правосудия, актов органов судебной власти Правительство направляет деятельность службы судебных приставов по обеспечению порядка деятельности судов, а также по исполнению судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, актов других органов, предусмотренных Законом об исполнительном производстве.

Осуществляемое Правительством РФ организационное обеспечение деятельности органов судебной власти, мероприятия кадрового, финансового, материально-технического и иного характера направлены на создание условий для независимого правосудия¹.

2. Часть 2 комментируемой статьи предопределяет необходимость принятия федерального конституционного закона, который должен устанавливать порядок деятельности Правительства РФ.

Таким законом является Закон о Правительстве РФ, которым определяются основные принципы деятельности Правительства, порядок его формирования, полномочия во всех сферах общественной жизни страны, некоторые вопросы организации и обеспечения его деятельности, а также взаимоотношения с Президентом РФ, Федеральным Собранием и иными органами государственной власти.

¹ О полномочиях Правительства в области обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью см.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. С. 351–367.

Собственно порядок деятельности Правительства подробно регулируется Регламентом Правительства, принятие которого предусмотрено названным Законом (ст. 27, 28).

Закон о Правительстве РФ был принят ГД ФС РФ 11 апреля 1997 г. и одобрен СФ ФС РФ 14 мая 1997 г., однако Президент РФ, не обладая правом вето в отношении федеральных конституционных законов, отказался его подписывать, объявив противоречащим Основному Закону страны. Суть возражений главы государства заключалась в том, что представленный закон изменял сложившийся баланс взаимоотношений между Правительством и Президентом (в частности, в сфере руководства так называемыми силовыми ведомствами) и расширял влияние на него Федерального Собрания (например, закреплял обязанность членов Правительства присутствовать по приглашению палат на их заседаниях и отвечать на вопросы парламентариев).

Президент, не подписав Закон, не мог обратиться в КС РФ, так как последний проверяет только вступившие в силу законы, а палаты Федерального Собрания не могли отозвать свои решения. Однако в декабре 1997 г. Президентом и палатами российского парламента была достигнута договоренность о том, что немедленно после подписания в Закон о Правительстве РФ будут внесены предлагаемые Президентом изменения. 25 декабря 1997 г. палатами Федерального Собрания эти поправки были одобрены, а 31 декабря вступили в стадию промульгации.

Из первоначального текста Закона исключались положения, согласно которым система федеральных органов исполнительной власти должна была устанавливаться федеральным законом (ст. 5). Президенту были возвращены полномочия по руководству отдельными федеральными органами исполнительной власти (ст. 32). Из ведения Правительства было исключено самостоятельное регулирование таких сфер, как экономика, валютный контроль, внешняя политика (ст. 14, 15, 21).

Статья 115

1. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

3. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации,

федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

1. Атрибутом функционирования Правительства РФ является принятие им правовых актов как правотворческого, так и правоприменительного характера.

Наличие нормотворчества в деятельности Правительства объясняется потребностью претворения законодательных норм в жизнь. Необходимости в нормотворческой деятельности Правительства не возникает тогда, когда законодательные нормы непосредственно, предметно регламентируют правоотношения. Однако, как правило, нормы закона носят общий характер и требуют дальнейшей конкретизации, которая осуществляется на подзаконном уровне.

Комментируемой статьей устанавливается подзаконный характер актов Правительства и их правовых форм в виде постановлений и распоряжений.

Нормативные акты Правительства, как правило, облакаются в форму постановлений. Решения Правительства по оперативным и другим текущим вопросам принимаются в форме распоряжений.

Правотворческая деятельность Правительства подчинена ряду правил, соблюдение которых должно обеспечить следование принципу разделения властей.

Первое из таких правил – соблюдение границ компетенции, обозначенных Основным Законом и федеральными законами. На необходимость соблюдения данного требования указывал КС РФ в постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П¹: Правительство обязано действовать в рамках, установленных для него Конституцией и действующими законами, поэтому не могут быть истолкованы расширительно положения указа Президента, предписывающие Правительству «использовать все имеющиеся у государства средства». На недопустимость нарушения Правительством принципа разделения властей КС РФ указал и в постановлении от 1 апреля 1997 г. № 6-П². Правительство, введя своим постановлением сбор за электроэнергию, фактически являющийся новым федеральным налогом, превысило свои полномочия, вмешалось в компетенцию федерального органа законодательной власти, нарушив предусмотренный Конституцией порядок установления федеральных налогов и сборов – федеральным законодательным органом в форме федерального закона

¹ ВКС РФ. 1995. № 5.

² СЗ РФ. 1997. № 14. Ст. 1729.

и с соблюдением установленной Конституцией законодательной процедуры.

Второе правило нормотворческой деятельности органов исполнительной власти, вытекающее из предыдущего, предполагает, что подзаконное регулирование адекватно смыслу закона, на конкретизацию положений которого оно направлено. В целях эффективной реализации положений закона недопустимы несогласованность, противоречивость норм закона и конкретизирующих его подзаконных нормативных правовых актов. Подзаконный нормативный правовой акт не может устанавливать нормы, которые противоречили бы положениям закона, во исполнение которого он принят. Правовые акты Правительства РФ, занимая место в системе правовых норм Российской Федерации, должны соответствовать Конституции, федеральным законам, нормативным указам Президента.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 6 апреля 2004 г. № 7-П¹ указал, что по смыслу ч. 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 15 Конституции, закрепляющих принцип верховенства закона, в системном единстве с положениями ее ч. 1 ст. 115 и ст. 2 и 3 Закона о Правительстве РФ принцип определенности и непротиворечивости правового регулирования распространяется не только на нормотворческие полномочия Правительства, но и на те правовые нормы, которыми законодатель делегирует Правительству те или иные полномочия. Иное означало бы, что законодатель вправе передать Правительству неопределенные по объему полномочия, а Правительство – реализовать их произвольным образом, чем нарушался бы принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции), предполагающий в сфере правового регулирования разграничение законодательной функции, возлагаемой на Федеральное Собрание, и функции обеспечения исполнения законов, возлагаемой на Правительство.

Следовательно, федеральный законодатель, наделяя Правительство РФ теми или иными полномочиями в сфере нормотворчества, должен четко определить круг вопросов, по которым Правительство вправе принимать нормативно-обязывающие решения. При этом предметом делегирования во всяком случае не может быть нормотворчество по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией относится к исключительным прерогативам законодателя.

¹ СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1519.

В соответствии с Регламентом Правительства РФ проекты актов вносятся в Правительство только его членами, руководителями иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент или Правительство, или лицами, исполняющими их обязанности.

Проекты актов Правительства по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также по вопросам осуществления органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения Российской Федерации направляются исполнителями в органы государственной власти субъектов РФ до внесения их в Правительство. Предложения органов государственной власти субъектов РФ по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве.

Акты Правительства РФ обычно принимаются на его заседаниях, как правило, общим согласием. На основании предложения члена Правительства по решению председательствующего может быть проведено голосование. В этом случае решение принимается большинством голосов присутствующих на заседании членов Правительства. При равенстве голосов решающим является голос председательствующего на заседании.

Постановления и распоряжения Правительства подлежат официальному опубликованию, за исключением правовых актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Правительства РФ установлен Законом о Правительстве РФ и Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹.

Акты Правительства подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>), функционирование которого обеспечивает Федеральная служба охраны РФ, в течение 10 дней после дня их подписания. Официальными являются также тексты актов Правительства, распространяемые в электронном виде Федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр

¹ СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

правовой информации «Система»» Федеральной службы охраны РФ, а также органами государственной охраны.

Акты Правительства, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Правительства, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. В актах Правительства может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

2. Признавая правотворчество Правительства РФ необходимым элементом его деятельности, Конституция устанавливает общеобязательность нормативных правовых актов Правительства, т. е. обязательность исполнения постановлений и распоряжений Правительства на всей территории РФ всеми субъектами РФ, государственными органами, должностными лицами, органами местного самоуправления, организациями (независимо от форм собственности), гражданами и их объединениями, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

3. Акты Правительства РФ могут быть отменены Президентом РФ в случае их противоречия Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента. Такие конституционные положения позволяют говорить о так называемых контрольных полномочиях Президента в отношении Правительства. Например, Указом Президента РФ от 17 марта 1995 г. № 283¹ было отменено постановление Правительства РФ от 19 декабря 1994 г. № 1402, согласно которому работники Департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Минсельхоза России, его территориальных органов, предприятий и организаций, осуществляющие задачи по охране и регулированию использования охотничьих животных, а также осуществляющие государственный надзор за соблюдением правил охоты, имели право использования оружия.

Данное постановление Правительства РФ вошло в противоречие со ст. 4 и 24 действовавшего в то время Закона РФ от 20 мая 1993 г. № 4992-1 «Об оружии»² и было отменено Президентом. Следует за-

¹ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1037.

² Ведомости РФ. 1993. № 24. Ст. 860.

метить, что случаи использования Президентом этих полномочий единичны.

Правовым основанием для отмены актов Правительства является их противоречие актам более высокой юридической силы, а не практическая целесообразность (что в данном случае можно рассматривать как определенные гарантии самостоятельности в известных пределах нормотворческой деятельности Правительства). Контрольные полномочия Президента вытекают из его статуса гаранта Конституции, прав и свобод личности¹. Однако это не исключает для Правительства (и для других субъектов) возможности оспорить акт Президента через судебную инстанцию – КС РФ в порядке осуществления последним полномочий в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 125 Конституции.

Конституция предусматривает и иные механизмы обеспечения соблюдения конституционной законности. Речь идет о возможности судебной оценки законности актов Правительства РФ как в процессе осуществления конституционного контроля, так и в процессе судебного правоприменения (см. постановления КС РФ от 2 февраля 1998 г. № 4-П, от 29 ноября 2006 г. № 9-П²).

Статья 116

Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия.

Сложение Правительством РФ своих полномочий происходит перед вновь избранным Президентом РФ. Тем самым положениями Конституции определяется максимальный период, в течение которого может действовать данный состав Правительства, и устанавливаются условия, при которых члены Правительства слагают свои полномочия. Срок функционирования Правительства зависит от сроков полномочий Президента. Вновь избранный Президент должен иметь возможность сформировать свое Правительство.

Акт сложения полномочий обязателен и при избрании Президента на второй срок, даже если это Правительство будет работать в том же составе. Сложение полномочий носит безусловный характер и не требует согласия членов Правительства. Ни Конституция, ни Закон о Правительстве РФ не содержат порядка и сроков сложения полно-

¹ О понятии конституционного контроля см.: Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1995. С. 19–30; Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 6–17, 45, 135.

² СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 783; 2006. № 50. Ст. 5371.

мочий Правительства. На практике Правительство слагает полномочия в день вступления в должность вновь избранного Президента.

Статья 117

1. Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.

3. 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 либо распускает Государственную Думу.

4. Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывается, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

5. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.

1. Комментируемой статьей предусмотрены случаи досрочного прекращения полномочий Правительства РФ. Часть 1 рассматриваемой статьи устанавливает право Правительства уйти в отставку. Никаких оснований для принятия такого решения не требуется.

Правительство как коллегиальный орган, по сути, должно принимать такое решение на заседании его членов, хотя это требование отсутствует в перечне обязательных. Анализ конституционных положений и норм Закона о Правительстве РФ (ст. 7) позволяет сделать вывод, что такое решение может принять Председатель Правительства РФ, поскольку его отставка влечет одновременную отставку всего Правительства.

Прошение об отставке Правительства РФ рассматривается Президентом РФ, который может принять его или отклонить. Конституция

не оговаривает вариантов действий Президента в случае, если Правительство настаивает на своей отставке. Однако если высший исполнительный орган все-таки посчитает невозможным дальнейшее функционирование в существующем составе, разрешить ситуацию сможет Председатель Правительства, чье заявление в соответствии с Законом о Правительстве РФ подлежит обязательному удовлетворению (ст. 7).

Основанием отставки всего Правительства РФ вследствие прекращения исполнения полномочий Председателем Правительства может также являться и невозможность исполнения Председателем Правительства своих полномочий (в связи с состоянием здоровья, с его несогласием с политикой Президента, с совершением действий, несовместимых с занимаемой должностью). Основания досрочного прекращения полномочий Правительства не содержатся в Конституции, но также предусматриваются Законом о Правительстве РФ (ст. 7).

Конституция не предусматривает механизмов отставки отдельных членов Правительства РФ. Но Закон о Правительстве РФ закрепляет за ними право на подачу такого заявления (ст. 9).

Российской практике известен только один случай отправки Правительства в отставку по ч. 1 ст. 117 Конституции. В сентябре 2007 г. Председатель Правительства РФ М.Е. Фрадков подал Президенту РФ заявление о своей отставке, что повлекло отставку всех членов высшего исполнительного органа государства¹.

2. Президент РФ сам может отправить Правительство РФ в отставку, не давая каких-либо объяснений. Это наиболее весомая прерогатива Президента. Но осуществление Президентом конституционной функции по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов власти предполагает, что действия Президента по отставке Правительства должны быть мотивированными и соответствовать требованиям закона.

За период действия современной Конституции Президент РФ пять раз воспользовался этим правом, отправив Правительство РФ в отставку по собственной инициативе (четыре раза из пяти в 1998–1999 гг.). Официальные документы об отставках не содержат мотивов принятых Президентом РФ решений².

¹ См.: Указ Президента РФ от 12 сентября 2007 г. № 1184 «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 38. Ст. 4514.

² См. указы Президента РФ от 23 марта 1998 г. № 281 (СЗ РФ. 1998. № 12. Ст. 1426), от 23 августа 1998 г. № 983 (СЗ РФ. 1998. № 34. Ст. 4071), от 12 мая 1999 г. № 580 (СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2424), от 9 августа 1999 г. № 1012 (СЗ РФ. 1999. № 32. Ст. 4048), от 24 февраля 2004 г. № 264 (СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 766).

3. Часть 3 комментируемой статьи регулирует порядок выражения ГД ФС РФ так называемого вотума недоверия – элемента парламентской республики в условиях смешанной (президентско-парламентской и парламентарно-президентской) формы правления. При этом во многих зарубежных конституциях основания так называемой парламентской ответственности правительства не определяются.

Конституция также не предусматривает оснований для постановки вопроса о доверии Правительству РФ. Как правило, этот вопрос имеет политический характер, и возникновение возможности применения данной формы ответственности связано с активностью оппозиционных Правительству сил.

Анализируя ч. 3 рассматриваемой статьи, следует отметить, что в Российской Федерации предусмотрена исключительно коллективная ответственность Правительства РФ перед ГД ФС РФ. Дума может принять решение о недоверии только Правительству в целом, а не его отдельным членам. В отношении конкретного члена Правительства депутаты могут предлагать рекомендации, которые могут быть учтены или не приняты во внимание Президентом.

Государственная Дума в недавнем прошлом практиковала применение такой специфичной формы выражения недоверия исполнительной власти, как заявление о недоверии отдельным членам Правительства¹. Однако такие вотумы недоверия носят чисто политический характер и не имеют юридических последствий².

Между тем высказываются мнения, согласно которым ГД ФС РФ должна иметь право выражать недоверие не только Правительству, но и любому члену Правительства. Одна из первых попыток Думы по внесению изменений в Конституцию также предполагала введение персональной ответственности членов Правительства. Так, 21 июня 1995 г. Дума большинством голосов одобрила Закон РФ о внесении поправок в ст. 103 и 117 Конституции³. Согласно этим поправкам Дума могла добиться отставки отдельного члена Правительства.

¹ См., например: Постановление ГД ФС РФ от 10 марта 1995 г. № 569-1 ГД «О министре внутренних дел Российской Федерации В.Ф. Ерине» // СЗ РФ. 1995. № 11. Ст. 962.

² В практике последних лет деятельности ГД ФС РФ отсутствуют случаи официального выражения недоверия отдельным членам Правительства РФ, хотя заявления в отношении некоторых из них вплоть до предложений Президенту РФ об отставке (как это было неоднократно в 2006–2007 гг. в отношении министра здравоохранения и социального развития РФ М.Ю. Зурабова) обсуждаются и ставятся на голосование.

³ См.: Постановление ГД ФС РФ от 21 июня 1995 г. № 904-1 ГД «О Федеральном конституционном законе “О поправках к статьям 103 и 117 Конституции Российской Федерации”» // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2521.

Предлагаемая процедура выражения недоверия не давала Президенту РФ возможности распустить ГД ФС РФ. Но данные поправки не были приняты.

Общим правилом в конституционной практике является то, что с инициативой выражения недоверия правительству может выступать более или менее значительная группа парламентариев¹.

В соответствии с Регламентом ГД ФС РФ мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству может вносить группа численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов Думы. Государственная Дума рассматривает вопрос о выражении недоверия Правительству РФ в недельный срок после его внесения.

Председатель Правительства РФ, а в его отсутствие один из заместителей Председателя Правительства, исполняющий его обязанности, вправе выступить на заседании ГД ФС РФ с заявлением в связи с внесенным предложением о выражении недоверия Правительству. Депутаты Думы вправе задать вопросы Председателю Правительства и другим членам Правительства, высказаться за выражение недоверия Правительству или против этого.

Если инициаторы выражения недоверия Правительству РФ отзывают свои подписи и тем самым численность внесших предложение о выражении недоверия становится менее одной пятой от общего числа депутатов ГД ФС РФ, то вопрос о выражении недоверия Правительству исключается из порядка работы палаты без дополнительного голосования.

Постановление ГД ФС РФ о выражении недоверия Правительству принимается большинством голосов от общего числа депутатов открытым или тайным голосованием (по решению Думы).

Проблематичность применения данной формы воздействия на Правительство заключается в ее последствиях. Выражение недоверия Правительству не влечет обязательной отставки Правительства. Вопрос о его дальнейшей судьбе решает Президент. Он может согласиться с решением ГД ФС РФ и объявить об отставке Правительства или же не согласиться с таким решением. В случае если Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Пре-

¹ Например, в Португалии с инициативой выражения недоверия правительству должна выступить одна четвертая часть депутатов парламента или любая парламентская группа; в Германии предложение о недоверии федеральному канцлеру также должно быть подписано четвертью депутатов Бундестага или фракцией, насчитывающей не менее четверти его депутатов; в Италии и Франции резолюция порицания должна быть внесена не менее чем одной десятой от числа депутатов палаты парламента.

зидент объявляет об отставке Правительства либо распускает Думу с назначением даты выборов ее нового состава.

Право роспуска парламента, принадлежащее Президенту РФ, является элементом сдерживания, создает необходимое равновесие, которое вытекает из принципа разделения властей. Без этого права недоверие Правительству РФ со стороны парламента превратилось бы в право смещения Правительства, что привело бы к нарушению баланса властей¹.

Досрочное прекращение полномочий ГД ФС РФ одного созыва и избрание нового состава указанной палаты Федерального Собрания не влияет на судьбу Правительства РФ, поскольку в соответствии со ст. 116 Конституции Правительство слагает свои полномочия лишь перед вновь избранным Президентом.

Несмотря на угрозу роспуска, ГД ФС РФ прибегала к попытке применения данной формы воздействия на Правительство РФ. Вопрос о доверии Правительству ставился в 1994 и в 1995 гг.², однако юридически значимых последствий для парламента или Правительства эти инициативы не имели. 27 октября 1994 г. вопрос не получил необходимой поддержки голосов, недоверие Правительству выразили только 198 депутатов. 21 июня 1995 г. Дума 241 голосом приняла соответствующее решение, однако 22 июня Президент письменно сообщил Думе, что не согласен с ее решением. Депутаты не смогли повторно выразить недоверие Правительству в конституционный трехмесячный срок. 1 июля 1995 г. «за» проголосовали только 193 депутата.

При определенных обстоятельствах у Президента РФ не существует альтернативы в выборе решения. Часть 3 ст. 109 Конституции закрепляет случаи, когда Президент не имеет права распустить ГД ФС РФ (например, в течение года после ее избрания), что предполагает единственно возможный исход конфликта – отставку Правительства РФ.

4. Часть 4 комментируемой статьи также регулирует вопрос о доверии, но по инициативе Председателя Правительства РФ. Конституция закрепляет это полномочие исключительно за главой Правительства и не предполагает обсуждения этого вопроса на заседании Правительства.

¹ См.: Мехтиева С.А. Институт выражения недоверия правительству парламентом в зарубежных странах: общие закономерности // Бюллетень Владикавказского института управления. 2005. № 15. С. 194.

² См.: Постановление ГД ФС РФ от 21 июня 1995 г. № 895-1 ГД «О недоверии Правительству Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2446.

Основанием для постановки перед ГД ФС РФ вопроса о доверии Правительству может служить, например, стремление скорого разрешения конфликта до истечения трехмесячного срока повторного вотума недоверия либо прояснение ситуации по поддержке Правительства перед внесением в ГД ФС РФ значимого законопроекта и т. п. Следует отметить, что во многих странах, для того чтобы приступить к исполнению своих полномочий, правительство должно заручиться поддержкой парламента, которая чаще всего выражается в вотуме доверия его составу или программе.

Государственная Дума при постановке перед ней Председателем Правительства вопроса о доверии Правительству вправе выразить доверие или отказать в доверии Правительству.

Государственная Дума рассматривает вопрос о доверии Правительству во внеочередном порядке. Совет ГД ФС РФ вправе определить срок, необходимый для проведения правовой экспертизы и изучения фактических обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса о доверии Правительству.

При отказе ГД ФС РФ в доверии Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ либо о роспуске Думы. Комментируемая статья устанавливает срок, в течение которого Президент обязан принять одно из этих решений, – семь дней.

За всю историю современной Конституции был только один случай инициирования Председателем Правительства РФ вопроса о доверии Правительству. Это было сделано 22 июня 1995 г. Председателем Правительства В.С. Черномырдиным в ответ на выраженное накануне ГД ФС РФ недоверие Правительству РФ и несогласие с таким решением Президента РФ. Таким образом Правительство пыталось разрешить парламентско-правительственный кризис до истечения предусмотренного ч. 3 комментируемой статьи трехмесячного срока.

Созыв внеочередного заседания ГД ФС РФ по рассмотрению обращения Председателя Правительства РФ был назначен на 1 июля 1995 г.

Исходя из позиции Президента РФ, отказ в доверии Правительству означал для Думы роспуск. Председатель Правительства предложил депутатам компромисс: Дума повторно ставит на голосование вопрос о выражении недоверия Правительству, и, если большинство за недоверие не набирается, Председатель Правительства отзывает свой вопрос.

Кроме того, 30 июня Президент сделал шаг навстречу депутатам, освободив от занимаемой должности министра по делам националь-

ностей и региональной политике, министра внутренних дел, директора Федеральной службы безопасности и главу администрации Ставропольского края (данные лица и были причиной конфликта). 1 июля предложение о недоверии не прошло, и Председатель Правительства отозвал свое представление.

Угроза роспуска ГД ФС РФ в подобных ситуациях стала причиной внесения изменений в ее Регламент уже в ноябре 1995 г. Действующий Регламент гласит: в случае если Председатель Правительства РФ поставит перед ГД ФС РФ вопрос о доверии Правительству РФ в период внесения либо рассмотрения депутатами Думы предложения о выражении недоверия Правительству РФ, первым рассматривается предложение депутатов. Если Дума принимает постановление о недоверии Правительству РФ, а Президент РФ объявляет о несогласии с решением Думы, голосование по представлению Председателя Правительства РФ рассматривается по истечении трех месяцев со дня его внесения. Если решение о доверии не принято, ставится на голосование вопрос о недоверии, и, если большинство не набрано, рассмотрение вопроса прекращается.

5. Целью ч. 5 комментируемой статьи является недопущение ситуации, при которой исполнительная власть в стране остается без руководства со стороны Правительства РФ. Универсальная необходимость исполнительной власти состоит в том, что без нее невозможна целостность системы государственной власти – она должна действовать повсеместно, на всей территории государства, и постоянно, без каких-либо перерывов в деятельности. В последнем заключается одно из существенных отличий исполнительной власти от власти законодательной. Постоянство деятельности Правительства РФ в конституционно-правовом понимании означает, что оно не имеет утвержденных правовыми актами перерывов в работе, подобных парламентским каникулам. Государственное управление не допускает перерывов, и в этом смысле исполнительная власть осуществляется постоянно.

В современных условиях государство не может длительное время обходиться без легитимного состава Правительства. Именно поэтому Конституцией регламентированы сроки, в течение которых должно быть сформировано новое Правительство РФ, а ч. 5 ст. 117 Конституции устанавливается правило, в соответствии с которым по поручению Президента РФ Правительство РФ в случае отставки или сложения полномочий продолжает действовать до формирования нового Правительства.

При этом согласно ч. 2 ст. 8 Закона о Правительстве РФ в случае освобождения от должности Председателя Правительства РФ Президент РФ вправе до назначения нового Председателя Правительства поручить исполнение его обязанностей одному из заместителей Председателя Правительства на срок до двух месяцев¹.

Современная российская модель Конституции²

§ 1. Понятие и основные черты российской конституционной модели

Рассмотренные выше советская конституционная доктрина и соответствующие ей признаки и формы конституций СССР, союзных республик в составе СССР и автономных республик в составе союзных республик дают представление о типе социалистической конституции, ее советской разновидности. Однако разнообразный мировой опыт свидетельствует о том, что сущностные понятия буржуазной и социалистической конституций, равно как и формализованные понятия о структурах, видах, формах конституций, недостаточны для обобщающей оценки, поэтому, как уже отмечалось, в современных условиях в научный обиход все чаще вовлекается понятие модели конституции. Кроме того, в работах зарубежных исследователей³ это понятие используется для современной классификации конституций стран мира. В науке предлагается также и понятие российской конституционной модели, хотя оно вызывает разные мнения.

Конституции России 1993 г. предшествовали Конституция СССР 1977 г. и Конституция РСФСР 1978 г., закреплявшие социалистиче-

¹ См., например, указы Президента РФ от 12 сентября 2007 г. № 1184 «О Правительстве Российской Федерации» (СЗ РФ. 2007. № 38. Ст. 4514), от 7 мая 2000 г. № 834 «Об исполнении обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации» (СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2069), от 23 марта 1998 г. № 288 «Об исполнении обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации» (СЗ РФ. 1998. № 12. Ст. 1428).

² Глава IV в кн.: Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013. С. 140–195.

³ См., например: Арнольд Р. Европейское конституционное право: некоторые размышления о концепции, возникшей во второй половине двадцатого века // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 4(37); Zupancic B. Constitutional law and the Jurisprudence of the European Court of Human Rights: an attempt at a synthesis // German Law Journal. 2001. № 10. URL: www.germanlawjournal.com

скую модель государственного, общественного устройства и правового статуса личности. Этим конституциям были присущи такие черты, как неравноправие форм собственности с господствующей ролью одной из них – государственной социалистической собственности; запрещение частной предпринимательской деятельности и отсутствие свободы конкуренции; «ранжировка» социальных слоев общества с юридически признававшимся верховенством рабочего класса; господство марксистско-ленинской идеологии и неизменность руководящей роли в обществе и в государстве единственной (коммунистической) партии, стоявшей над органами государства; трактовка прав и свобод гражданина (права человека не признавались) только в контексте задач строительства социализма и коммунизма и т. д.

Такое содержание конституции не могло быть воспринято в новой России, стремившейся к созданию демократического, социального, правового, светского государства и отвергнувшей в ходе длительных антитоталитарных перемен рубежа 1980–1990-х гг. антидемократические начала последней Конституции РСФСР.

Новая российская Конституция появилась в условиях крушения социализма не только в России, но и в других зарубежных странах, в том числе в Албании, Венгрии, ГДР, Монголии и др. В них тоже были приняты новые конституции, отменившие тоталитарные порядки и вместе с тем сохранившие правовую преемственность, традиции своих народов. Эти конституции имеют национальную специфику, каждая из них представляет определенную модель, а вместе взятые, включая Конституцию России 1993 г., они подпадают под более обобщенное понятие – модель постсоциалистической конституции¹. Поэтому, говоря о российской модели, важно учитывать диалектику явления. Конституция Российской Федерации – это модель общественного и политического уклада жизни российского многонационального народа и вместе с тем особая разновидность общей модели постсоциалистической конституции².

¹ В настоящее время она действует более чем в 20 странах – бывших социалистических государствах (Румынии, Болгарии и др. или их частях, например в государствах бывшей Югославии).

² Это евразийская разновидность постсоциалистической модели конституции. Она имеет свои особенности, обусловленные своеобразием России, составом ее населения, природой социальных отношений, характером и организацией государственной власти, традициями институтов общественного и государственного строя, даже ее уникальным географическим положением. В России существуют особые формы федерализма и правления (разновидность президентско-парламентской республики), имеются особенности в регулировании экономических и национальных отношений и т. д.

Выбор российским многонациональным народом социально ориентированной рыночной экономики, политического и идеологического плюрализма; демократического, социального и правового государства, других ценностей, закрепленных в Конституции 1993 г., определил ориентиры дальнейшего конституционного развития и формирования российской правовой системы в целом.

Конституция 1993 г. – правовой документ своего времени. Наряду с базовыми ценностями она отражает уровень понимания некоторых задач того периода развития и степень знаний о конституционной материи. Однако не эти моменты, по сути частного характера, определяют значение российской модели. Ее роль в мировом конституционном пространстве определяется способами реализации универсальных ценностей, особенностями регулирования различных общественных отношений, новеллами, которые она вносит в конституционное регулирование.

В ней немало других положений, которые, как, например, норма о человеке как высшей ценности (ст. 2), представляют серьезный прорыв в конституционном развитии.

Черты отечественной конституционной модели проявляются в условиях российской действительности, что определяет следующие ее свойства.

Во-первых, как и другие постсоциалистические конституции, она возникла в условиях антитоталитарных демократических перемен. Но эти процессы достаточно существенно отличались от тех, которые происходили в других странах социалистического лагеря. В России это был длительный процесс с периодическими изменениями соотношения и роли различных социально-политических сил: сначала – «перестройка сверху» в целях создания социализма «с человеческим лицом», потом – распад СССР, затем – острые конфликты и противостояние ветвей власти, трагически закончившиеся в начале октября 1993 г. Эти события наложили заметный отпечаток на содержание Конституции 1993 г. и на ее подходы к регулированию многих вопросов, в том числе форм собственности, социальной роли государства, статуса общественных объединений.

Во-вторых, будучи созданной в специфических условиях крушения тоталитаризма и предотвращенной гражданской войны, российская Конституция стала документом, содержащим элементы общественного договора разных социальных слоев населения и политических групп.

В-третьих, ее особенность – в стремлении сбалансировать конституционное регулирование. Конституции традиционного капита-

листического общества излишне индивидуалистичны. Социалистические конституции, напротив, нередко забывают о человеке. Современная российская конституционная модель ставит целью преодоление западного индивидуализма, соединение интересов человека и коллектива, человека и государства, человека и общества. Ошибочно объявлять только права и свободы индивида высшей ценностью, существующей в обществе. Государство – такая же ценность и достижение человеческой цивилизации, как и институт прав и свобод человека¹, поэтому нельзя недооценивать значение государственных институтов, как и нельзя продолжать поддерживать пафос слома государственности, оправданный в период борьбы с тоталитаризмом. Нельзя противопоставлять личность и государство, когда государственная власть исходит от народа, принадлежит и служит ему. Должен быть достигнут паритет прав, свобод и ответственности гражданина с одной стороны и «коллективной личности» – общества и представляющего его государства – с другой. Таким образом, следует отметить новую ориентированность российской конституционной модели. От прежней советской эпохи она взяла социальный подход, хотя и изменила его принципиально.

В-четвертых, российская конституционная модель позволяет общественным отношениям эволюционировать в целях определения оптимальной для российских условий формы. Двадцатилетний опыт доказал, что она способна функционировать в изменяющихся условиях, в том числе в новых крупномасштабных процессах глобализации. В связи с этим весьма показательна практика федеративного развития России, которая прошла уже несколько этапов, а положения Конституции остались неизменными.

И наконец, в-пятых, общественная стабильность, заложенная в российской конституционной модели, опирается на поступательное, прогрессивное развитие общества. Новая схема связей и отношений рассчитана на действие в течение длительного времени, вместе с тем она предполагает постоянное решение новых задач. Поэтому в Конституции заключена диалектика стабильности и изменчивости. Ее базовые ценности стабильны, способы их осуществления изменчивы.

Конституция 1993 г. построена по «классическим» конституционным образцам, но имеет и некоторые признаки конституции *ad hoc*, так называемого основного закона, рассчитанного на преодо-

¹ См.: Мамуг Л.С. Современная российская государственность и культура демократии // Государство и право. 2009. № 1.

ление переходного периода в государствах с «дефицитом демократии»¹. Разумеется, конституционная модель «переходного» общества представляет собой особое явление. Она соединяет растущее новое и, в принципе, сохраняет некоторые пережитки преодолеваемого прошлого, чтобы обеспечить социальную преемственность двух совершенно разных общественных регуляторов. Такие конституционные модели гибричны и несовершенно по своей идее, они служат конкретной цели – осуществить первичную правовую регламентацию, стать основой функционирования новых общественных отношений в стране на определенный срок, именуемый переходным периодом.

Конституции такого рода, как акты экстренного правового реагирования, не содержат и не могут объективно содержать детальную проработку всех конституционных институтов и механизмов применительно к особенностям государства, включая его дальнейшее развитие. Цель таких конституций – обеспечить базовую правовую регламентацию в соответствии с демократическими принципами и нормами исключительно на переходный для страны период, не предвешая вопроса о жизнеспособности такой конституции после стабилизации ситуации в стране.

Подобным образом, и это осознавали разработчики Конституции РФ 1993 г., была спроектирована ныне действующая российская Конституция. Однако парадокс Конституции РФ 1993 г. в том, что, задуманная на переходный период, она не только сохранила свою жизнеспособность в условиях стабилизировавшейся политической и экономической ситуации в стране, но и доказала свою юридическую пригодность на неограниченный срок, без кардинального пересмотра заложенных в ней базовых принципов. В этом и заключается феномен современного российского конституционализма и государственности в целом, которые всегда отличались несхожестью своих путей развития с заранее определенными схемами.

Теоретически конституционная модель *ad hoc*, имея основной задачей обеспечение демократического развития страны на определенный переходный период, предполагает подвижную, сверхгибкую и даже упрощенную процедуру внесения конституционных изменений, включая принятие нового основного закона. Это очевидно, по-

¹ Востриков И.В. Институционально-правовая трансформация российской государственности в переходный период: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006; Закон в переходный период: опыт современной России (круглый стол журнала) // Государство и право. 1995. № 10.

скольку в сжатые сроки при открытом противоборстве различных политических сил в обществе, когда принимаются такого рода документы, трудно обеспечить всестороннюю проработку всех его положений, тем более прогнозировать развитие страны в будущем. Однако Конституция РФ 1993 г. является одной из самых «жестких» в смысле внесения в нее изменений и пересмотра. В этом также состоит ее особенность.

На международной конференции, посвященной десятилетию демократического конституционализма в постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы, в 2000 г. было отмечено, что пост-социалистические конституции, в том числе и российская, внесли незначительный вклад в интеллектуальные достижения мирового конституционализма и что они являются заимствованием или подражанием конституционному регулированию развитых стран. С такой точкой зрения согласиться нельзя¹. Сегодня процесс конституционных преобразований в мире имеет общую направленность. Новые конституции отражают лучшие достижения конституционного строительства. И примета современного этапа конституционного развития России заключается в том, что оно подчиняется общемировым закономерностям: демократизации и гуманизации конституций; усилению конституционно-правовых основ политической, экономической и социальной сфер общества; развитию механизмов согласования интересов различных социальных слоев и т. д.

Действующая Конституция РФ принципиально отличается от прежних актов конституционного законодательства СССР и России. Она содержит новые ценности и ориентиры современного политического и социально-экономического развития, в центре которых – основные права и свободы человека.

Современная конституция – это концентрированное выражение принятых обществом общечеловеческих ценностей, основными из которых являются:

- демократическая организация общества и государства, основанная на признании экономического, политического и идеологического плюрализма;
- ценность права и правового государства;

¹ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Рецензия на книгу: Десять лет демократического конституционализма в Центральной и Восточной Европе (издатели: К. Дзялоха, Р. Мойяк, К. Вуйтович. Люблин, 2001) // Государство и право. 2003. № 3; Хабриева Т.Я. Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2.

– признание принципа равноправия, равенства свобод, прав и обязанностей личности, коллектива, государства и общества и их взаимная ответственность;

– социально ориентированная экономика, при которой частная собственность и предпринимательская деятельность выполняют социальную функцию в обществе;

– состязательность, которая повышает активность всех слоев общества и каждого человека (конкурентность, состязание идеологий и т. п.);

– социальная солидарность, социальная справедливость и социальная ответственность различных слоев населения ради достижения общенародных целей.

Основы правового положения человека и гражданина. В отличие от советских конституций российская Конституция 1993 г. признает природные, абсолютные права человека. На основе положений Конституции признается и возможность ограничения некоторых прав и свобод законом, изданным парламентом. Несмотря на то что гл. 2 Конституции в заголовке не содержит слова «основные обязанности», в Конституции они закреплены¹.

Необходимо отметить следующие главные особенности модели российской Конституции в связи с регулированием статуса человека и гражданина:

Конституционный принцип высшей ценности человека. Эта новелла впервые включена российской Конституцией в конституционное пространство стран мира. Правда, упоминания о ценности (даже высшей ценности) человеческой личности имеются в некоторых конституциях мусульманских стран, принятых до Конституции РФ (Конституция Бангладеш 1972 г., Ирана 1979 г.). В последних ценность личности толкуется в связи с волей Аллаха и с позиций ислама. После принятия Конституции РФ 1993 г. некоторые постсоветские республики восприняли формулировки ее ст. 2.

Перечень прав и свобод человека и гражданина не только соответствует самым высоким международным стандартам, но и выходит за их пределы, в частности в статьях, относящихся к принципам правосудия.

По традиции в Конституции РФ закреплён наиболее полный объем социально-экономических прав и свобод, который существенно расширен и содержательно изменен по сравнению с советскими конституциями.

¹ Подробнее об этом см. главу VI монографии.

Конституция РФ определяет не только правовой статус личности, но и элементы регулирования основ следующих отношений: индивид – коллектив, индивид – государство, индивид – общество. Эти положения недостаточно развиты, и, видимо, одна из конституционно-правовых задач состоит в поисках кратких и точных формулировок, устанавливающих принципы таких отношений, в том числе касающихся взаимных прав и обязанностей общества, государства и индивида.

Глобализация современного мира связана, как упоминалось выше¹, с новыми вызовами: взаимовлиянием человека и окружающей среды, развитием глобальных информационных сетей и т. д. Правовая регламентация некоторых сторон таких отношений требует конституционного уровня, включая признание новых прав и особенно обязанностей индивида.

Несмотря на то что человек – изначальная клеточка общества, коллективы – первая ступень его организации, а государство в настоящее время опосредует почти все стороны его общественной, иногда и частной, жизни, все же наиболее общие, отправные положения конституции относятся к обществу, общественному строю. Эти конституционные положения регулируют основы экономической системы, социальных отношений, политической системы, духовной жизни общества. Модель современной конституции во всех этих четырех направлениях значительно эволюционировала по сравнению с основными законами XVIII–XIX вв. В то же время именно в вопросах общественного строя российская Конституция, пожалуй, отстает от теоретического стандарта современного основного закона.

Основы экономической системы. Что бы ни утверждалось о многоаспектных влияниях в обществе, в основе общества лежит экономика. Как справедливо говорил Ф. Энгельс, для того, чтобы заниматься политикой, наукой, искусством, религией, людям надо есть, пить и одеваться². В нынешних условиях в связи с решением вопросов экономики на первый план выходит проблема соотношения рынка и государственного регулирования и, как следствие, отражение этих связей в конституции. В действующих основных законах она решается неодинаково, хотя в целом господствует определенная тенденция, которая не всегда понятна создателям постсоциалистических конституций. Во время подготовки и принятия Конституции РФ

¹ См. § 3 гл. I.

² См.: Речь Ф. Энгельса при погребении К. Маркса (см.: Маркс и Энгельс. Соч. Т. XV. С. 652).

среди экономической и политической элиты господствовала идея «свободы рынка», трактовавшая экономическую роль государства в духе XVII–XVIII вв. Несмотря на то что словосочетание «государство – ночной сторож» не употреблялось, а слов «свободный рынок» в российской Конституции нет, законодательство и практика того времени отчетливо свидетельствуют о такой ориентации. Российские реформаторы 1990-х гг. осудили регулируемую роль государства, ликвидировали государственное планирование, ослабили регулирование трудовых отношений.

В идеальном мире, возможно, и нет необходимости в участии государства в экономических отношениях, и рынок смог бы повести экономику в нужном направлении, но реальная жизнь редко сходится с умозрительными моделями. Поэтому требовалось не просто повторить пройденные историей этапы, но по возможности следовать уже сложившемуся в мире пониманию роли рынка и государства в экономическом развитии.

Регулирующая роль современного государства в экономике хорошо известна. Речь не идет о тоталитарном социализме, где почти вся экономика огосударствлена. Но и в западных капиталистических демократиях государству принадлежит иногда до четверти объектов экономики. Так, в США федерации принадлежит около 60% всей земельной собственности страны¹. На предприятиях, в сфере государственных услуг, в государственном аппарате, а есть еще аппарат муниципальных органов, занято иногда около четверти всей рабочей силы. Путем перераспределения государственного бюджета, налоговой политики, индикативного планирования, с помощью иных рычагов государство оказывает воздействие на развитие экономики. О том, что такое развитие может происходить в различных направлениях, свидетельствует опыт стран тоталитарного социализма.

В западных странах теперь также нет абсолютно свободной рыночной экономики. Государство корректирует стихию рынка. Социальную ориентацию ему задает прежде всего государственная власть. При современном подходе роль рынка отнюдь не отвергается. Даже в социалистическую Конституцию Китая 1982 г. в 1999 г. внесена поправка, призывающая к созданию «социалистического рыночного хозяйства».

Регулятивная роль государства в экономике – факт очевидный. Практически повсеместно осуществляется перераспределение ресурсов, в частности посредством государственных инвестиций, установ-

¹ См.: Лафитский В.И. Конституционный строй США. М., 2011. С. 169.

ления минимального размера заработной платы, налогов, тарифов на некоторые жизненно важные предметы массового потребления и т. д. Но в Конституции РФ отсутствует принципиальное положение о роли государства в этой сфере. В широкой общественной дискуссии многократно возникал вопрос о том, нужно ли нам сильное государство. На наш взгляд, конституция должна обеспечивать экономически эффективное государство, закрепляя соответствующие этой цели формы и методы его деятельности в экономике.

В современных политических документах все чаще говорится о социально ориентированной рыночной экономике. Правда, именно эта формулировка еще не встречается в конституциях, например, в ст. 20 Конституции Польши 1997 г. используется словосочетание «социальное рыночное хозяйство», но анализ новых конституций (Португалии, Испании, Бразилии, Польши, Швейцарии, Венесуэлы, Финляндии и др.) дает основание сделать вывод о формировании такой конституционной концепции. В последнее время в российском обществе также складывается более правильное представление о соотношении рынка и государства. Эффективное государство не только в силу принадлежащей ему собственности (в том числе в виде активов казенных предприятий, государственных корпораций и т. д.), но и с помощью иных, в том числе властных, рычагов регулирования (денежно-кредитных, налогового-бюджетных и др.) должно активно воздействовать на экономику¹.

Современное государство необходимо в том числе и для того, чтобы корректировать развитие рынка, пресекать те его стороны, которые несут вред обществу, здоровью и нравственности людей, и, напротив, чтобы содействовать тем его сторонам, которые полезны для общества. Однако, осуществляя регулируемую роль, государственная власть не должна нарушать общих тенденций естественного саморегулирования общества. Как показал опыт стран тоталитарного социализма, такие попытки, какими бы высокими идеями они ни вдохновлялись, обречены на неудачу.

Новый подход к частной собственности, который с 1919 г. (Веймарская конституция в Германии) свойствен для современных конституций, частично воспринят Конституцией РФ. Длительное время, начиная с французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., в конституциях господствовала идея «священной и неприкосновенной»

¹ См.: Эффективность законодательства и современные юридические технологии: материалы Школы молодых ученых-юристов (Москва, 29–31 мая 2008 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2009.

частной собственности. Этот лозунг был направлен не против притязаний абсолютной монархии на жизнь и свободу подданных (как и на некоторые другие естественные права человека), а против посягательств на их имущество. С появлением форм публичной собственности лозунг о святости и неприкосновенности частной собственности потерял свою исключительность, да и законодательство в демократических странах развивалось в направлении равной защиты всех форм собственности. Конечно, речь не идет о конституциях стран тоталитарного социализма, которые призывали к уничтожению частной собственности, запрещая ее юридически, а государственная власть ликвидировала ее фактически. В общественной мысли западных демократических стран зрело убеждение о необходимости ограничения частной собственности общественными интересами. В результате в конституции вошло положение о социальных функциях частной собственности, о том, что она должна служить не только собственнику, но и обществу¹. Эта идея прозвучала в уже упомянутой Веймарской конституции. Положения о социальной функции частной собственности, о ее служении общему благу и даже о национализации были включены в конституции стран Европы, принятые вскоре после Второй мировой войны. Впоследствии они вошли во многие конституции развивающихся стран. Они содержатся и в новых конституциях, принятых на рубеже двух столетий (конституции Португалии 1976 г., Испании 1978 г., Бразилии 1988 г. и т. д.). Таким образом, в мире произошел отказ от лозунга XVIII в. о священной и неприкосновенной частной собственности. В российскую Конституцию формула о социальной функции частной собственности не была включена.

В Конституцию РФ не вошли и положения о планировании экономики, которые имеются в некоторых конституциях, например Испании, Португалии и др. Отдельные главы Конституции, посвященные планированию экономики, есть в конституциях Колумбии 1991 г., Турции 1982 г. Разумеется, речь в них идет не о советской системе всеобъемлющего государственного планирования. Из тоталитарного социализма демократические конституции заимствовали только саму идею, радикально преобразовав ее. Пятилетние планы принимались во многих развитых капиталистических странах (в Великобритании, Франции, Японии), в Индии. Однако это не директивное (обязательное, сопровождаемое наказаниями за невыполнение), а индикативное, ориентирующее планирование с помощью прежде всего финан-

¹ См.: Чиркин В.Е. Конституционная эволюция частной собственности // Конституция и экономика: материалы круглого стола (1 октября 2012 г.). М., 2013. С. 57–64.

совых рычагов. Отсутствие в Конституции РФ таких положений может быть объяснено условиями ее принятия. Но не стоит забывать, что во многом идея и практика перспективного планирования – заслуга нашей страны. К сожалению, этому институту в советский период был присущ тоталитарный характер, и неудивительно, что такие планы не выполнялись. Отметим, что отечественная бюджетная система в настоящее время перешла на новые условия планирования. Основные данные очередного федерального бюджета принимаются теперь на три года наряду с ежегодным бюджетом¹.

В Конституции РФ отсутствуют и другие принципиальные положения, которые все чаще приобретают конституционное значение в современных зарубежных конституциях, например об участии работников («трудящихся») в управлении экономикой, об исключительных объектах публичной (государственной) собственности, что также «навеяно» известными идеями социалистических конституций, о принципах распределения и др. Нынешняя российская Конституция в этом отношении чрезвычайно бедна. В ней по-прежнему делается акцент на органы государства и детали их деятельности. Что же касается слов «трудящиеся», «советы», «планирование», «социальная справедливость» и других, используемых в текстах западных конституций, то их просто стали опасаться употреблять в Основном Законе.

В то же время учесть идеи, проверенные временем, и новые положения о роли государственных планов, характере экономики, собственности, роли государства, порожденные опытом развитых стран, вполне возможно в законодательстве, и постепенно этот процесс развивается².

Одним из ключевых положений современного конституционного права об основах социальных отношений является тезис о социальном государстве. Он закреплен, в частности, в ст. 1 Конституции Франции и нашел отражение в российской Конституции. В части 1 ст. 7 говорится, что политика России как социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Эта формулировка имеет и целевое содержание. В настоящее время Россия все больше наращивает элементы качества социального государства. Государством установлены прожиточный минимум, минимум оплаты труда, осуществляется

¹ См., например: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 годов».

² В ноябре 2012 г. Государственной Думой в I чтении принят проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании».

государственная социальная помощь бедным, определена доля государственного, т. е. бесплатного для гражданина, образования и здравоохранения и т. д. При этом ясно, что понятие социального государства в каких-либо точных цифрах доходов, процентах государственного здравоохранения и т.п. выразить довольно сложно: в каждой стране оно может быть своим. В странах Тропической Африки это понятие существенно отличается от трактовки социального государства, скажем, в Швеции или Дании.

Длительное время эффективным считалось «государство благоденствия» (*welfare state*). Оно должно было максимально обеспечивать человека социальными услугами. Однако в последние годы идея «государства благоденствия» пересматривается. Считается, что излишнее возложение социальных обязанностей на государство, льготы, превосходящие возможности общества удовлетворить запросы граждан, ведут к печальным последствиям: бегству капитала из страны, замедлению темпов развития, иждивенчеству граждан, утрате их активности, деловой инициативы¹. Поэтому все большее распространение получает идея «работающего» или «благоприятствующего труду» государства (*work-fare state*). Согласно такому подходу современное социальное государство обязано обеспечить только основные нужды человека: прожиточный минимум, образование, здравоохранение, инфраструктуру, в том числе средства связи и т. д., но гражданин должен вкладывать собственный труд в развитие общества, и тогда он будет получать пропорциональную его вкладу долю «общественного пирога». Концепция «работающего государства» отвергает иждивенчество, требует повышения социальной активности человека. Как говорится в пояснительной записке к Конституции Перу 1993 г., государство берет на себя заботу только об основных нуждах, а человек должен сам заботиться о себе и своей семье. Устанавливая социальную помощь личности со стороны государства, ст. 41 швейцарской Конституции 1999 г. гласит: «Все несут личную ответственность за себя и проявляют личную инициативу». В статье 6 этой Конституции, озаглавленной «Индивидуальная и социальная ответственность», говорится также: «Каждая личность отвечает за себя и делает посильный вклад в осуществление задач государства и общества».

Содержание социального государства, как оно определено в Конституции РФ, имеет, однако, индивидуалистическую формулировку,

¹ Излишние социальные обязанности государства также рассматривают как одну из причин рецессии, продолжающейся в странах Европы многие годы в результате наращивания социальных обязательств государственного бюджета.

так как в ней говорится только о личности. Бесспорно, обеспечение достойной жизни и свободного развития человека – важнейшая характеристика социального государства, но его деятельность не ограничивается только этим.

Формула национального согласия в обществе может быть основана только на взаимных интересах государства, бизнеса и граждан. Для граждан государства – это обеспечение суверенитета и контроль за стратегически важными ресурсами страны; для бизнеса – законодательно установленная стратегия экономического развития, конкурентоспособная экономика; для широких слоев населения – это прежде всего достойная жизнь, доступность здравоохранения, образования и других сфер, законодательно установленные, понятные народу механизмы для достижения этих целей.

Лишь на таких основах может утвердиться социальная солидарность в обществе, чему призвано служить социальное законодательство. Российское законодательство постоянно развивается в этом направлении, устанавливая многочисленные государственные программы, которые комплексно решают задачи борьбы с бедностью, прежде всего, работающего населения¹.

Требования социальной солидарности справедливы, а идея социальной солидарности как образа жизни в новом обществе призвана указать ориентир для развития социальных отношений, формирования их нового характера. Она не исключает признания противоречий в обществе, но кладет конец идеям непримиримой, разрушительной классовой борьбы и диктатуры, отвергнутым человечеством.

Вместе с тем тезис о социальной солидарности не должен препятствовать защите собственных интересов различных социальных слоев на базе признания общих целей. Состязательность и поиски компромиссов не противоречат принципу социальной солидарности, поэтому допустим поиск соответствующих формулировок, чтобы в будущем отразить эти позиции в конституционно-правовых нормах.

В некоторых конституциях идея социальной солидарности дополнена положением о социальном партнерстве. Мировой опыт уже убедительно доказал, что излишняя эксплуатация рабочей силы дает

¹ В частности, в настоящее время действуют федеральные целевые программы «Культура России (2012–2018 годы)», «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы, «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации» на 2006–2015 годы, «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории» на 2012–2020 годы, «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» и т. д.

худший результат, чем так называемый метод человеческих отношений. В то же время притязания работников, выходящие за пределы возможностей общества в целом и конкретного предприятия, не принесут положительных результатов. Лишаемое необходимого уровня прибыли предприятие в конце концов прекратит существование, что повлечет рост безработицы, снижение поступлений в бюджет, а следовательно, и увеличение расходов государства на образование, медицину, помощь безработным и т. д. Это уже имело место в Испании, Швеции и других странах. Именно социальное партнерство призвано находить необходимую меру в притязаниях различных сторон, и такие отношения важно воспитывать, в том числе конституционными средствами.

В России эти положения, правда только в сфере труда, нашли закрепление в ст. 27 Трудового кодекса. Содержание социального партнерства, как правило, отражено в коллективных договорах, заключаемых работниками и работодателем в лице их представителей, а также в соглашениях, заключаемых между полномочными представителями работников и работодателей на федеральном, межрегиональном, региональном, отраслевом (межотраслевом) и территориальном уровнях. На федеральном уровне обычно на три года представители общероссийских объединений профсоюзов, общероссийских объединений работодателей и Правительства РФ заключают генеральные соглашения, устанавливающие общие принципы регулирования социально-трудовых отношений и совместные действия сторон по их реализации¹.

Как отмечалось, в некоторых зарубежных конституциях (Греция, Шри-Ланка и др.) провозглашается принцип социальной справедливости. О справедливости как высшей ценности говорится в Конституции Испании 1978 г. (ст. 1), о справедливом обществе – в Конституции Португалии 1976 г. (ст. 1) и т. д. Справедливость – идеал жизни общества, отношений в коллективах и людей между собой. Этот тезис означает прежде всего справедливые отношения между различными группами общества, работодателями и работниками, национальным народом и этническими группами, справедливое отношение к инвалидам, ветеранам и т. д. Указанный принцип соответствует изначальным общечеловеческим ценностям. Упоминания о социальной справедливости в Конституции РФ нет, но это требование развивается в российском законодательстве. Например, в Федеральном

¹ См.: Права работодателей в трудовых отношениях / под ред. А.Ф. Нуртдиновой и Л.А. Чикановой. М.: Эксмо, 2009. С. 381.

законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» подчеркивается, что включение в учредительные и программные документы общественных объединений положений о защите идей социальной справедливости не может рассматриваться как разжигание социальной розни, запрещенное Конституцией РФ, а Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» гарантирует гражданам возможность получения социальных услуг на основе принципа социальной справедливости.

В некоторых странах Востока говорится об исламской (мусульманской) справедливости, под которой, прежде всего, понимается особый 5%-й налог (закят) с имущества богатых для поддержки бедных членов мусульманской уммы.

Основы политической системы. В Конституции РФ 1993 г. в отличие от Конституции СССР 1977 г. отсутствует не только глава, но даже упоминание о политической системе. Термин «политическая система» в настоящее время употребляется в немногих конституциях (Никарагуа 1987 г., Чехии 1992 г. и др.), причем в своеобразных значениях. Однако и там, где он не используется, и там, где его трактовка имеет ограниченный характер, конституции в том или ином объеме, обычно несистемно, в разных главах или статьях, но всегда регулируют различные компоненты, стороны, звенья политической системы общества (всегда – государство, часто – партии, иногда – политический режим и политическую идеологию).

В конституциях, законодательстве не содержатся определения политической системы общества, а в современной политологии по этому предмету имеются разные взгляды. В конечном счете политическая система общества регулирует производство, распределение и потребление ресурсов общества, других общественных благ на основе использования государственной власти, участия в ней, давления на нее, борьбы за нее.

Систематизированный перечень принципов, основ политической системы общества в действующих конституциях не встречается, хотя ранее он был установлен в социалистической Конституции Болгарии. Чаще всего принципы политической системы приходится выделять аналитически на основе изучения соответствующих конституционных норм.

В научной литературе называют разные признаки демократических систем. Если же обобщить имеющийся конституционный опыт, оценить намечающиеся тенденции, то современная демократическая

конституция содержит следующие положения, характеризующие основы политической системы общества: демократия во всех элементах системы и в системе в целом; власть народа в ее различных формах и проявлениях; политический плюрализм (включая многопартийность и плюрализм политической идеологии); ролевая автономия звеньев системы, т. е. их относительная самостоятельность, а не создание всеобъемлющего механизма под руководством единственной партии с единой идеологией; соревновательность в политическом процессе; самоуправление коллективов и объединений (в том числе местное самоуправление); верховенство права; демократическое, социальное, светское, правовое государство с разделением ветвей власти, а также с разделением сферы деятельности публичных властей (государственной власти, государственной власти субъекта Федерации, публичной власти политических автономных образований, публичной власти местного самоуправления). Некоторые из этих признаков переплетаются с признаками современного государства, что естественно: государство, государственная власть – первый возникший и неотъемлемый элемент политической системы.

Государственная власть в любой стране, в том числе и в демократических странах, едина. Это означает не только то, что в конечном счете власть принадлежит народу, что в государстве не может быть двух разных государственных властей, но и то, что существуют и не могут не существовать некоторые элементы организационного единства государственной власти. Отвергая абсолютистскую концепцию организации государственной власти, нельзя отвергать принцип ее содержательного, сущностного единства. Не следует отрицать также необходимость организационного единства отдельных ее сторон, в том числе структурной целостности.

Органы государства, осуществляя власть, реализуют собственные полномочия, но все органы взаимосвязаны и составляют слаженный механизм. Между ними установлены определенные отношения, регулируемые конституцией, и государственная власть в современном обществе не сможет осуществляться в полном объеме (а возможно, и вообще осуществляться), если из этого механизма изъять законодательное, исполнительное или судебное звено, территориальные органы министерств и ведомств, существующие практически в любой стране. Мероприятия по совершенствованию «вертикали» исполнительной власти, сочетание необходимой централизации и децентрализации (например, в новом законодательстве о формировании Совета Федерации, о выборах губернаторов и др.) отчетливо демонстрируют тен-

денции к организационному единству государственной власти на основе участия народа и с учетом федеративного устройства России.

Элементы организационного единства находят выражение в общих целях и задачах всех органов государства. Те или иные органы выполняют свои задачи, осуществляют свои функции, но эти частные задачи подчинены основным государственным целям.

В отличие от идеи единства государственной власти (в том числе ее некоторых организационных элементов) тезис о разделении властей получил широкое распространение в конституциях. И развитие современного российского государства связано с совершенствованием механизма разделения властей. Этот институт в мире уже прошел многоэтапную эволюцию. В России его становление началось не так давно, отчего до сих пор продолжается поиск оптимального соотношения объема полномочий законодательной и исполнительной власти.

По своей структуре и содержанию Конституция РФ 1993 г. является результатом комплексной имплементации конституционных норм развитых демократических государств с президентской формой правления, включающей элементы парламентаризма. В результате этого по форме правления в соответствии с конституционными положениями Россия является президентско-парламентарной республикой.

Создание смешанных, гибридных форм правления, сочетающих черты президентских и парламентских республик, и, следовательно, существенное видоизменение отношений президента, парламента и правительства – общая тенденция современного конституционализма.

В Конституции России уделяется традиционно излишнее внимание организации органов власти. Например, в ст. 99 указывается, что Государственная Дума собирается на 30-й день после избрания. Но это, по существу, регламентная норма, а Конституция должна регулировать преимущественно принципы и основы деятельности институтов.

При этом существует дефицит в регулировании организации самой публичной власти. Она принадлежит не только государственным органам. Публичная власть есть у всякого территориального публичного коллектива – народа, всего общества (в России – у Федерации, субъекта Федерации, сообщества жителей муниципального образования и т. д.), который избирает либо создает иными путями свои органы публичной власти (президент, парламент, правительство, суды, иные федеральные органы, законодательные, исполнительные и некоторые судебные органы субъектов федерации, представительные и исполнительные органы муниципальных образований). Субъект федерации, муниципальное образование – территориальные

коллективы, публично-правовые образования, в основе которых находятся соответствующие территориальные публичные коллективы, и всякий человек, организация, находящиеся на их территории, подпадают под их публичную власть (ограниченную, в отличие от власти государства). Известно, что субъекты федерации во всех странах издают свои законы, а органы местного самоуправления могут, например, устанавливать в определенных размерах местные налоги (самообложение). В Конституции России явно недостает полноты регулирования проблем федеративного устройства и принципов местного самоуправления.

Особенности федерализма в российской модели. Проблема федерализма является одной из наиболее острых для российского конституционализма. Федеративное устройство России служит важнейшей основой конституционного строя, оказывающей существенное влияние на содержание других конституционно-правовых институтов.

Создание федеративного государства в России – это тоже форма самоопределения этносов (республики в составе Российской Федерации, автономная область, автономные округа) и территориальных частей (края, области и др.) российского народа. Самоопределение может выражаться не только в обособлении, но и в форме добровольного объединения. Это было закреплено Федеративным договором 1992 г. и подтверждено Конституцией РФ¹.

Ключевым в системе федеративных отношений является принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В Российской Федерации сформировалась модель кооперативного федерализма, которая означает, что различные уровни власти должны сотрудничать друг с другом; решение определенных вопросов передается на тот уровень (Федерации или субъектов Российской Федерации), где существуют лучшие условия для их решения. В результате наряду со сферами ведения Федерации (ст. 71) и сферами ведения ее субъектов (ст. 73) установлены сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72).

Реформа федеративных отношений позволила нормализовать отношения между Федерацией и ее субъектами². Большинство авто-

¹ Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 96 и др.

² См.: Хабриева Т.Я. Федерализм в России – современный этап развития // Казанский федералист. 2003. № 1.

номных округов были включены в другие субъекты Российской Федерации (края и области), что позволило более рационально использовать ресурсы и комплексно развивать хозяйство новых субъектов Российской Федерации. Позитивную роль сыграло создание восьми федеральных округов, объединивших группы субъектов Федерации; осуществлены другие меры, в том числе установлена ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Федерации за нарушение Конституции и федеральных законов; изменен порядок формирования Совета Федерации; создан Государственный совет Российской Федерации, состоящий из глав субъектов Федерации; изменен механизм бюджетного федерализма, предусматривающего четкое разделение между Федерацией и ее субъектами финансовой ответственности за осуществляемые полномочия; изменен порядок выборов представительных органов субъектов Российской Федерации и порядок формирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹.

Проблемы политического и идеологического плюрализма (многообразия) современными конституциями решены, но, как правило, не в общих формулировках, а в частностях проявления такого плюрализма, например в положениях о свободе создания политических партий, свободе выражения мнений. В большинстве конституций не содержится обобщающих формулировок: одним из исключений является Конституция РФ 1993 г. Отсутствие таких общих положений во многих демократических странах связано с тем, что политический и идеологический плюрализм (многопартийность, правящая партия и политическая оппозиция, разные идеологические концепции) рассматривался как естественное состояние общества и существовал в течение десятилетий, а то и столетий. Однако концепции, учитывающие развитие теории и практики, необходимы и странам с длительными демократическими традициями, поэтому, видимо, обобщающая формулировка о политическом и идеологическом многообразии может быть включена в современные конституции, как это сделано в Конституции России.

Основы духовной жизни общества. Духовная жизнь общества состоит из многих слагаемых. Главное в ней – отношения между людьми

¹ Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2004. № 11.

ми, отношения людей и их объединений с государством и обществом, между государством и обществом по поводу культурных и духовных благ.

Среди конституционных основ общественного строя духовной жизни общества уделяется меньше всего внимания. Положения российской Конституции по этим вопросам бедны, поскольку демократические конституции почти не регулируют эту довольно деликатную сферу жизни, в своей основной части она относится больше к внутреннему миру личности. Авторитарные и особенно тоталитарные конституции вмешиваются и в эту сферу, устанавливая, в частности, обязательную идеологию (марксизм-ленинизм и идеи чучхе в КНДР, идеологию ислама, различные виды идеологий в прошлом в странах Африки, насаждаемые обычно от имени правящего диктатора (нкрумаизм, мобутизм и др.)).

В демократическом государстве к числу различных сторон духовной жизни могут быть отнесены идеологический, культурный, творческий плюрализм, свобода образования, научной, художественной, иной творческой деятельности, свобода вероисповедания. На государство иногда возлагается обязанность содействовать развитию научных исследований, культуры, образования. Многие из этих положений неразрывно связаны с правами личности, отдельные – с основами социальной и политической систем и были рассмотрены выше.

В некоторых конституциях говорится об идеологическом многообразии. В Конституции Словении 1992 г. сказано, что в стране нет никакой обязательной идеологии и религии (ст. 1), во многих основных законах говорится о свободе выражения мнений, свободе творчества, преподавания. В Конституции РФ сказано, что «никто не может быть принужден к выражению своих мнений или убеждений или к отказу от них» (ч. 3 ст. 29). Вместе с тем многими конституциями запрещается пропаганда идей фашизма, а законами запрещаются также фашистская атрибутика, приветствия. В соответствии со ст. 17 Конституции Польши 1997 г. не допускается деятельность организаций, которые в своих программах обращаются к тоталитарным методам нацизма, фашизма, коммунизма. Например, запрещается разжигание розни в обществе по мотивам социальной, расовой, религиозной, языковой принадлежности человека. Иногда в конституциях говорится, что никакое вероисповедание не имеет государственного характера (ст. 16 Конституции Испании), но в некоторых странах (Великобритания, Швеция, Дания, Болгария и др.) определенная

церковь (протестантская, лютеранская, православная) объявлена государственной. Это может означать, в частности, государственную помощь этой церкви; назначение монарха (но не президента), который рассматривается как глава государственной церкви, высших церковных иерархов; допустимость и признание юридической силы актов гражданского состояния (записей браков, рождений и т. д.), совершаемых этой церковью.

В последние годы в западноевропейских странах возникла новая проблема, связанная с религией. В учебных заведениях отдельные лица стали демонстрировать свою принадлежность к определенной религии, что стало провоцировать взаимное недовольство лиц, принадлежащих к разным конфессиям. Поэтому начиная с 2003 г. в некоторых странах были приняты законы, запрещавшие в государственных и муниципальных учебных заведениях носить религиозные предметы одежды и украшения.

Проблемы духовной жизни общества теснейшим образом связаны со средствами массовой информации. Во всем мире люди читают все меньше (особенно книг), меньше слушают радио, и главным средством воздействия на их сознание становится телевидение. В связи с этим в ряде стран был поставлен вопрос о создании на каналах телевидения общественных советов. В Португалии, например, этот вопрос получил конституционное решение, созданы наблюдательные общественные советы, в состав которых вошли, в частности, представители партий, имеющих свои фракции в парламенте. В некоторых странах действуют специальные законы, ограничивающие показ насилия, в определенное время (обычно с 7 до 23 или 24 часов) запрещены телепередачи, недопустимые для детей.

Современная духовная жизнь общества, как и другие стороны его жизни, во всех странах подвергается агрессивной атаке рекламы. Это явление еще не получило конституционного регулирования, но во многих странах, в том числе в России, действуют законы, ограничивающие время рекламы или запрещающие рекламу определенных товаров (алкоголя, табака, особой печатной продукции и т. д.).

Основы конституционного строя России вобрала в себя ценности мирового конституционализма и вряд ли уже будут принципиально пересмотрены. Следует признать, пока некоторые из них в российских условиях выступают не столько отражением действительности, сколько целью, к которой надо стремиться. Но конституциям в принципе присуще наличие политических деклараций. Во многом это программа деятельности государства. Замечено, что принципы со-

временного конституционализма оказались в Основном Законе России исключительно стараниями ученых и под влиянием всеобщей демократической эйфории. Принимая Конституцию, российское общество явно отставало от нее в своем развитии.

Планки конституционных идеалов весьма высоки, а их достижение обусловлено временными и другими существенными факторами, но «программным» целям и задачам, указанным в Основном Законе, должна подчиняться вся деятельность государственного аппарата, всех ветвей власти, они выступают правовым ориентиром, своего рода каркасом для создания и развития новых институтов в обществе.

Опыт свидетельствует о том, что конституционное развитие России на данном этапе вполне возможно без принципиального изменения Основного Закона. Несмотря на то что Конституция РФ не идеальна, она жизнеспособна. На определенном этапе может встать вопрос о существенных поправках или об изменении российской Конституции 1993 г., хотя современные основы конституционного строя России наверняка останутся неизменными. Но и новая конституция не будет идеальной, лишенной недостатков и потенциалов к совершенствованию. Без этого невозможно движение вперед.

§ 2. Стабильность Конституции и реформы

Конституционное развитие напрямую связано с тем, как соотносятся задачи обеспечения стабильности Конституции и ее реформирования.

Эта тема, часто дискутируемая в зарубежной науке¹, у нас довольно долго не считалась актуальной. На наш взгляд, она имеет и теоретическое, и важнейшее практическое значение и требует дополнения другими составляющими элементами в системе: стабильность – революция – реформа – эволюция. Представляется, что можно говорить не только о конституционной реформе, когда прежние основы хотя бы частично сохраняются, но и о «конституционной революции», когда такие основы ниспровергаются.

На первый взгляд, стабильность и реформа – взаимоисключающие понятия, противоречащие друг другу. На деле это не всегда так, поэтому прежде всего необходимо четко разграничить понятия консти-

¹ См.: Banting K.G. & Simeon R. (1985). Introduction: The Politics of Constitutional Change. In K.G. Banting & R. Simeon (Eds.), *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations. Redesigning the State* (pp. 1–29); Andreescu Marius. *Stability and Constitutional Reform* (July 12, 2013). *Public Law Review* no. 2/2013.

туционной реформы, или, иначе говоря, пересмотра конституции¹, и реформ в государственном строе, которые осуществляются на основе базовых положений конституции и развивают ее.

Конституционная реформа затрагивает основополагающие положения основного закона. Такая ревизия текста конституции прерывает конституционную стабильность. Обычно она связана с изменением сущностных характеристик общественного и государственного строя. Так было в России в 1990–1992 гг., когда в Конституцию РСФСР 1978 г. было внесено более 500 поправок. Правда, большинство из них были редакционными, но были и принципиальные поправки, которые исключили руководящую роль коммунистической партии, изменили систему организации власти, установили новые принципы экономической деятельности и т. д. В результате, по существу, была создана иная Конституция, хотя и считавшаяся Конституцией 1978 г. Такой во многом порочной практике конституционного пересмотра был положен конец в 1993 г. с принятием новой Конституции РФ.

Характерным примером конституционного пересмотра можно считать новый Основной Закон Венгрии, принятый в 2011 г. в результате прихода к власти национально-центристской партии. В соответствии с этим документом изменены название (Венгрия вместо Венгерской Республики) и символы страны, а также расширены полномочия президента².

Ревизия конституции возможна путем принятия крупных конституционных поправок. Так, в Египте результатом последовательно проведенных конституционных реформ 1980, 2005 и 2007 гг. стало изменение изначально провозглашенной в Конституции 1971 г. социалистической ориентации: из ее текста были изъяты положения о социализме, социалистическом государстве, социалистической системе хозяйства и т. д. Конституция обновилась практически полно-

¹ Такой пересмотр может осуществляться в разных формах: путем принятия новой конституции, принятия ее в новой редакции (таким образом в Венгрии была принципиально изменена социалистическая конституция), путем внесения в нее кардинальных поправок, изменяющих ее содержание (так было в России с Конституцией РСФСР 1978 г.), издания законодательных декретов фактическим главой государства (так, «законы» фюрера государства в Германии А. Гитлера совершенно изменили смысл Веймарской конституции 1919 г., хотя она считалась действующей). В российской юридической литературе пересмотр обычно связывается только с принятием новой конституции.

² Подробнее об этом см.: Меркулова Т.А. Новый Основной Закон Венгрии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3 (34). С. 70–77.

стью, тем не менее она по-прежнему датировалась 1971 г. (до принятия временной Конституции в 2011 г. и другой в 2012 г.).

Таким же образом реформировался конституционный строй в Чили. Конституция 1980 г., принятая в условиях военного режима, была полностью преобразована в ходе конституционно-демократических реформ 1989, 1991, 1997, 1999, 2000, 2001, 2003 гг.

Впрочем, чаще всего конституционная стабильность прерывается, когда принимаются новые конституции, изменяющие базовые принципы общественного и государственного строя. Так было в России в 1993 г., во многих постсоциалистических странах в конце 1980-х – начале 1990-х гг. (в Албании, Болгарии, Польше, Румынии и др.).

Фактически такая же ситуация складывалась при возвращении ранее действовавших конституционных актов, например в Латвии, возобновившей действие Конституции 1922 г., и в Индонезии, восстановившей в 1959 г. действие Конституции 1945 г.

Следует подчеркнуть, что конституционные реформы, означающие перерыв стабильности, не всегда представляют собой отрицательное явление. Они необходимы, если назрели условия, требующие изменения базовых основ конституционного строя. Как отмечал известный немецкий государствовед Конрад Хессе, принцип статичности конституции «не должен становиться препятствием там, где необходимы маневренность и поступательное развитие, иначе развитие выйдет за рамки правового поля... Ведь вопрос об изменении конституции возникает только в том случае, когда широта и гибкость конституции уже не позволяют справиться с поставленной задачей»¹.

В связи с этим уместно привести также следующее положение Конституции Франции 1793 г.: «Народ всегда сохраняет за собой право пересмотра, преобразования и изменения своей конституции. Ни одно поколение не может подчинить своим законам поколения будущие».

В России, что важно подчеркнуть, в настоящее время нет предпосылок для радикальной конституционной реформы. «Точечные» изменения, вносимые в Конституцию РФ в целях изменения субъектного состава Федерации (численность субъектов Федерации сократилась с 89 до 83), сроков избрания Президента РФ и парламентариев (они были увеличены соответственно до 6 и 5 лет), наделения Федерального Собрания правом заслушивать отчеты Правительства РФ, объединения высших судов, по своей сути, реформой Конституции не являются.

¹ Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 35.

Стабильность конституции не всегда нарушается внесением в нее даже крупных поправок или принятием новых конституций. Конституции РСФСР, сменявшие друг друга, не влияли на конституционную устойчивость, поскольку они все исходили из одних и тех же базовых принципов советского строя.

Не прерывает конституционной стабильности и модернизация конституционного строя. В 2008 г. во Франции приняты Конституционный закон «О модернизации институтов Пятой республики» и Закон «О социальной демократии». Эти акты соответствуют новым условиям, но не изменяют базовых положений французской Конституции.

Однако излишне частая смена конституций, вызванная не объективными условиями, а субъективными факторами, даже если базовые положения конституций сохраняются, влияет на конституционную стабильность. В Венесуэле с 1811 г. сменилось 26 конституций, в Таиланде с 1932 г. было принято 17 конституций, во Франции с 1781 г. – 16 конституций, в Перу с 1821 г. – 13 конституций. Большое число конституций было принято в Испании (10), Йемене (10), Польше (8), Бразилии (7), Парагвае (7), Португалии (6).

Недолговечность конституций многих государств Латинской Америки, Азии, Африки обусловлена тем, что приходящие к власти новые правительства (нередко после военных переворотов) пытаются укрепить свое положение посредством принятия новых конституций. В отношении таких государств вряд ли можно говорить о каком-либо конституционном постоянстве, которое как особое проявление принципа правовой непрерывности предполагает закрепление правовых институтов в качестве долгосрочного механизма регулирования.

Стабильность – в целом неотъемлемое качество права, которое характеризует устойчивую эффективность системы регулирования общественных отношений. Закон, тем более основной закон, не должен быть подвержен быстрым и многочисленным изменениям. Это подрывает авторитет права, снижает его потенциал.

Иной характер имеют конституционные изменения, принимаемые не в формате пересмотра конституции, а в качестве поправок к ней, развивающие базовые положения, уточняющие их смысл и содержание. Такие реформы не нарушают стабильность конституции, а напротив, укрепляют ее. Примером являются США, где Конституция действует уже более 200 лет. Внесенные в нее 27 поправок (последняя в 1992 г.) либо дополняли ее текст (так было с Биллем о правах, вклю-

ченным в текст Конституции США через несколько лет после ее принятия), либо заменяли прежние положения. Так было во Франции в 2003 г. в связи с принятием обширных конституционных поправок о децентрализации государства и в 2008 г. в связи с поправками о модернизации институтов государства. Это относится и к инициированной Президентом РФ в 2008 г. поправке к Конституции России о контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ, а также к поправке 2013 г. об объединении двух высших судов (Верховного и Высшего Арбитражного).

Таким образом, понимание стабильности Конституции как ее незаменяемости или как ее неизменности представляется узким. Оно имеет более разностороннее содержание. Мировой опыт свидетельствует о том, что неизменных конституций в мире практически нет. С 1787 г. действует Конституция США и с 1814 г. – Конституция Норвегии, но на деле они претерпели изменения, хотя и при сохранении базовых принципов. Поправки к Конституции США во многом затронули ее суть (достаточно назвать XIII поправку о ликвидации рабства). Еще более широко Конституция США изменялась посредством конституционного толкования Верховным судом США. Следовательно, анализ стабильности конституции требует не формального подхода (были поправки, или их не было), а оценки существа таких поправок.

Изменения, осуществляемые на базе исходных принципов конституции, делают ее соответствующей новым вызовам эпохи и тем самым укрепляют ее стабильность.

Можно также предположить, что стабильность конституции не только не исключает ее изменений, но даже предполагает их. Сказанное, конечно, не относится к случаям частого пересмотра основных законов, когда внесение большого числа конституционных поправок расшатывает конституционный строй, о чем свидетельствует, например, опыт Бельгии, текст Конституции которой менялся с 1994 г. 23 раза. Неустойчивым и во многом хаотичным остается конституционное развитие Бразилии. В текст ее Основного Закона с 1988 г. внесено уже более 60 поправок. Много поправок внесено в Конституцию Индии 1949 г. Отдельные из них сопоставимы по размерам с Конституцией США.

Большим достоинством Конституции РФ является то, что ее формулировки создают простор для проведения реформ без изменения ее текста на основе закрепленных в ней принципов. Такие реформы преследуют цели обеспечения достойной жизни и свободного разви-

тия человека. Оставаясь стабильным в своих базовых положениях, основной закон страны должен быть готов к любому развороту в его действии: и в кризисных условиях, и в их отсутствие он не должен препятствовать развитию общественных отношений, заранее допускаемая вариативность правовых моделей их регулирования. В противном случае Конституция будет заведомо недолговечной.

Если основной закон не приводит в соответствие с изменениями в обществе, государстве, возможен конституционный кризис (и даже замена конституции).

Следовательно, актуализация конституционного регулирования, своевременное правовое обеспечение изменяющихся политических, социальных, экономических и иных потребностей в соответствии с их позитивной динамикой не только не противоречат, но и составляют одну из сторон конституционной стабильности, на которую в свою очередь оказывают влияние многие факторы.

Во-первых, конституция фиксирует основные элементы политических и экономических отношений, поэтому стабильность основного закона во многом определяется устойчивостью власти, эволюционным, поступательным развитием экономики.

Во-вторых, сегодня без интеграции усилий различных государств не представляется возможным решить многие проблемы, вставшие перед человечеством в экономике, экологии, безопасности и других сферах.

Это не может не отразиться на законодательстве, в том числе и конституционном, поскольку участие государств в мировом интеграционном процессе характеризуется имплементацией общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров во внутренние правовые акты.

В-третьих, условия действия и реализации основного закона создает государство. Организационный аспект обеспечения действия конституции заключается в том, что ее потенциал может быть освоен только при соответствующих методах и стиле деятельности органов публичной власти, обеспечивающих адаптацию конституции к новым условиям.

В-четвертых, стабильность конституции сохраняется при определенном уровне правовой культуры и правосознания. Искаженное воплощение конституционных предписаний может быть обусловлено сопротивлением основному закону в условиях правового нигилизма, смены ценностных ориентиров разных поколений людей. Деформированное общественное мнение является причиной юриди-

ческих конфликтов, ведет к правовой анархии, «несостыковке» требований конституции и ожиданий общества.

Очевидно, что условием стабильности конституции является ее общественная поддержка, поэтому устойчивости основного закона во многом может способствовать его разъяснение, рассчитанное на массовую аудиторию с разным уровнем профессиональной, общеобразовательной подготовки. Нравственно-идеологическая основа такой работы определяется особенностями национальной правовой традиции, поскольку, как отмечалось в одном из посланий Президента РФ, «в России право и мораль, политика и нравственность традиционно признавались понятиями близкими и соотносимыми»¹.

Стабильность конституции сохраняется и тогда, когда ее текст не меняется, но на основе конституционных принципов проводятся реформы отдельных сторон устройства государства, которые означают развитие конституции в действии.

Развитие российской Конституции при сохранении ее текста неизменным осуществляется следующими способами: 1) толкования Конституционного Суда в порядке ст. 125 Конституции РФ; 2) принятие в соответствии с положениями Основного Закона РФ нового законодательства. Анализ отечественной практики свидетельствует о том, что это главный способ ее развития.

Конституция России 1993 г. явилась юридической базой проводимых в стране различных реформ, в ходе которых происходили эволюция и действие самой Конституции. Этот двуединый процесс установления прямых и обратных связей в конституционной сфере особенно отчетливо виден на примере развития российского федерализма.

Благодаря модернизации законодательства, развивающего основные конституционные принципы, но не изменяющего текста Конституции, до сих пор удается совершенствовать отношения Федерации и ее субъектов, которые, как выше отмечалось, в Конституции урегулированы недостаточно четко, а иногда и противоречиво. Законодательное совершенствование этих отношений шло в основном в трех

¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. Текст выступления Президента Российской Федерации Владимира Путина перед депутатами Федерального Собрания в Кремле 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. 26 апреля. Эта особенность, отмеченная Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2005 г., является не только традиционной, но и продолжает оставаться актуальной современной тенденцией.

направлениях: 1) введение институтов федерального воздействия (принуждения); 2) уточнение роли федерального закона, внутрифедеративных договоров и соглашений; 3) разграничение полномочий в дихотомии «центр – регионы». Решению указанных задач и было посвящено в основном новое законодательство, в результате чего сложилась новая модель федеративных отношений в России. Современная Российская Федерация совсем не та, что была во времена «парада суверенитетов».

Развитие конституционных положений об отношениях Федерации и ее субъектов пошло по пути не столько разработки новых принципиальных подходов, что сдерживает сама Конституция, сколько по пути конкретизации отдельных конституционных положений в этой сфере. Опираясь на п. «к» ст. 83 Конституции РФ, Президент создал федеральные округа и назначил своих полномочных представителей.

Статья 137, в которой сказано о порядке изменения субъектного состава Федерации, стала основой для объединения некоторых автономных округов с краями и областями и создания новых субъектов Российской Федерации.

Активно участвовал в процессе реформирования федерализма Конституционный Суд РФ, который отменял действие тех норм конституций республик в составе России и уставов других субъектов Российской Федерации, которые противоречили Конституции России. Так было с вопросами о суверенитете, о природных богатствах, об использовании Вооруженных Сил на территории Российской Федерации и др.

Линия развития российского федерализма подтверждает обоснованность концептуального подхода, согласно которому только Конституция РФ разграничивает предметы ведения между Федерацией и ее субъектами, этот вопрос не может быть урегулирован иными актами в принципе. Разграничиваться могут только полномочия органов государственной власти внутри предметов ведения – их права и обязанности по управлению конкретной сферой общественных отношений.

При этом конституционные нормы (ст. 71–73) определяют только предметы ведения, но не объем полномочий органов власти Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований. Однако стабильность не должна препятствовать развитию, не предполагает сохранение устаревших положений, не соответствующих новым реалиям и вызовам.

В связи с этим с 2003 г. началось законодательное закрепление такого механизма рассредоточения власти по ее уровням, в основе которого – известный принцип субсидиарности, заключающийся в наиболее рациональном использовании материальных, финансовых, организационных и других ресурсов управления, чтобы решение стоящих перед властью задач осуществлялось на том уровне, который способен это сделать оптимально, прежде всего с точки зрения доступности для граждан публичных услуг, максимального учета интересов граждан, проживающих на соответствующих территориях.

Разграничение полномочий по некоторым вопросам имело комплексный характер: федерация – ее субъекты – муниципальные образования. Однако такой трехсторонний подход не закреплен в Конституции РФ, хотя именно он, по нашему мнению, в наибольшей степени соответствует концепции публичной власти на разных уровнях территориальной организации государства.

Многолетняя практика федеративных отношений показала, что конфликт между уровнями власти в большей мере кроется в вопросах бюджетного федерализма. Распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы не обеспечивает покрытия бюджетных расходов большинства субъектов Российской Федерации. Эта проблема во многом определяет остальные взаимоотношения Федерации и субъектов, и ее решение способно нейтрализовать конфликты конституционно-правового характера.

Несмотря на масштабы проделанной работы, законодатель продолжает формировать сбалансированную схему разграничения полномочий, позволяющую находить правильное соотношение между централизацией и децентрализацией.

При этом не следует игнорировать другие способы перераспределения полномочий, например заключение соглашений о передаче части полномочий федеральных органов исполнительной власти исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, помня и о том, что последние предполагают более гибкую форму передачи полномочий как с уровня Федерации, так и с уровня субъектов Российской Федерации. Однако эта форма пока не получила должного распространения.

Практика показала, что успех реализации государственных программ во многом зависит от действенности низового уровня публичного управления – местного самоуправления. Признание Конституцией РФ 1993 г. автономии этого уровня власти явилось, по сути, ре-

волюционным шагом, изменившим существовавшую десятилетиями систему «вертикали» Советов.

Однако местное самоуправление долгое время не справлялось с предназначенной ему ролью и не стало партнером в осуществлении стратегии развития страны, поэтому принятие после Конституции 1993 г. Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» должно было придать импульс дальнейшему развитию муниципальной реформы с целью создания в России соответствующего современным задачам государственных преобразований местного самоуправления, способного к решению актуальных социально-экономических проблем и выступающего гарантом социального благополучия граждан.

Закон не в полной мере выполнил свои задачи. Потребовалась новая модель местного самоуправления в рамках существующих конституционных принципов. Необходимо было создать условия для полноценной работы органов местного самоуправления, обеспечить заинтересованность муниципальных образований в развитии своего экономического потенциала, изменить отношение к местному самоуправлению со стороны граждан и органов государственной власти. В связи с этим был принят новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Большинство вопросов организации местного самоуправления было поднято на уровень федерального закона, были разграничены полномочия Федерации и ее субъектов в сфере регулирования местного самоуправления, а также определены собственные полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Такой подход, максимально обеспечивающий гарантии развития местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, позволил:

- задействовать все стороны местного самоуправления – от территориальной организации до финансово-экономического обеспечения деятельности;
- упразднить модель рамочного федерального регулирования, снизить долю регионального регулирования и повысить уровень гарантий местного самоуправления;
- в соответствии с главным вектором изменений приблизить местное самоуправление к населению;
- сконцентрировать функции местного самоуправления на реализации важнейших потребностей населения, прежде всего в области

социальных услуг, обеспечиваемых за счет бюджетных средств; провести четкое разделение между вопросами местного значения и передаваемыми органам местного самоуправления государственными полномочиями и, соответственно, между источниками их финансирования.

С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальная реформа приобрела более управляемый и универсальный характер.

На базе Конституции РФ, без изменений ее текста, усовершенствована избирательная система. Конституция содержит только четыре принципа проведения выборов (всеобщих, равных, прямых, при тайном голосовании), причем в главе, посвященной Президенту РФ (ст. 81). В главе, касающейся парламента, говорится лишь о выборности Государственной Думы. Однако федеральное избирательное законодательство распространило указанные принципы на эту палату российского парламента, на законодательные собрания субъектов Российской Федерации, на глав субъектов Российской Федерации¹ и на выборные органы местного самоуправления. Кроме того, были добавлены принципы свободы, альтернативности кандидатов и добровольности участия в выборах. Это усилило демократические основы Конституции, которые не препятствовали изменению избирательной системы, переходу с 2007 г. к пропорциональной избирательной системе с целью укрепления демократичности выборов, а затем – возвращению к смешанной системе, изменению избирательно-го барьера, порядка выдвижения кандидатов.

На базе положений Конституции РФ изменился порядок формирования Совета Федерации. Конституция это предопределяет, но при соблюдении принципа представительства от субъектов Российской Федерации.

Проведены, хотя и не завершены, глубокие реформы в сфере правосудия, изменилась организация прокуратуры и следственных органов.

Развивающее Конституцию законодательство принято не только в сфере государственного строительства, но и в области политических, социально-экономических отношений, в сфере духовной жизни.

¹ Субъекты Российской Федерации сами решают, будут они избирать губернаторов (президентов субъектов Российской Федерации и т. д.) путем прямых выборов или на заседании своих представительных органов. Если применяются прямые выборы губернаторов, то к ним тоже относятся названные принципы.

На основе одного из ключевых положений Конституции о многопартийности реформирована и сложилась новая система политических партий¹. Создано законодательство об общественных объединениях, приняты законы о религиозных организациях, запрещен экстремизм. Такие реформы раскрывают демократический потенциал российского Основного Закона.

На базе Конституции продолжается реформа пенсионной системы, преобразованы трудовые отношения, что, разумеется, не исключает, а предполагает осуществление дальнейших мер в этих сферах.

Особо следует сказать о правах человека и гражданина. Стабильность этих прав в российской Конституции обусловлена прежде всего тем, что они закреплены на уровне международных стандартов. Эта глава Конституции не может изменяться путем внесения поправок, но она наполняется новым содержанием посредством принятия законодательства, устанавливающего гарантии этих прав, а также фактического обеспечения уровня жизни российских граждан. Реформы в сфере пенсионного обеспечения, образования, медицинского обслуживания, увеличения минимального размера оплаты труда, набора потребительской корзины предназначены для осуществления двух важнейших принципов социального государства: достойной жизни и свободного развития человека.

В укреплении стабильности Конституции особая роль принадлежит Конституционному Суду РФ.

Его главные задачи остаются неизменными. Выступая хранителем конституционных ценностей и гарантом легитимности правовой государственности, он развивает концепцию правового государства, заложенную в Основном Законе.

Выполняя задачи конституционного контроля, он освобождает правовое поле от законов, иных актов, противоречащих Конституции РФ, обеспечивает иерархию нормативных правовых актов, тем самым укрепляя каркас правовой системы страны. Вместе с тем он намечает новые направления ее развития, выявляя существующие в законодательстве и правоприменительной практике пробелы и противоречия.

Разрешая споры между органами государственной власти, между государством и обществом, государством и личностью, он связывает их правом, обеспечивая баланс публичных и частных интересов.

¹ С 2012 г. политическую партию можно зарегистрировать, если в ней состоит не менее 500 человек, поэтому количество новых зарегистрированных партий быстро растет, в июне 2013 г. их число достигло 60.

Реализуя цели и задачи конституционного правосудия, Конституционный Суд выполняет и такую важную миссию, как стабилизация конституционного строя, что является одним из ключевых условий функционирования правового государства. В связи с этим следует особо отметить, что во многом благодаря его усилиям даже весьма существенные издержки российского законодательства преодолеваются как частные дефекты или временные сбои в политическом и законодательном механизме страны, не позволяя развиваться им до антагонистических противоречий.

Тем не менее новые вызовы развития правового государства требуют от конституционного правосудия и более широкого перевода конституционных принципов и норм в конкретные правовые отношения. В решении этой задачи возможности конституционного правосудия еще не исчерпаны.

Конституционный Суд обладает мощным средством укрепления стабильности Конституции. Это конституционное нормативное и казуальное толкование¹.

Акты толкования Конституционного Суда всем доступны, чего нельзя сказать о применяемой Судом методологии конституционного толкования, поэтому заслуживает внимания опыт американских судов, в практике которых имеет место не только выработка критериев конституционного толкования, но и их систематизация и опубликование для широкого доступа (например, правила толкования Верховного суда штата Нью-Йорк)². Они раскрывают содержание базовых понятий, категорий и норм, а также допустимые исключения из сферы их действия, показывают, в каких случаях используется ограничительное, а в каких расширительное толкование.

Такую же систематизацию мог бы провести и Конституционный Суд России, опубликовав ее от своего имени отдельным изданием. Подобное издание сделает более понятным процесс толкования Конституции и в целом послужит большей определенности конституционно-правовых отношений, препятствуя другим органам в произвольном расширении или сужении рамок, установленных Конституцией.

Решения Конституционного Суда в основном адресуются тем лицам, которые стали участниками дел, рассмотренных Судом. Но

¹ См.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 2634.

² McKinney's. Consolidated laws of New York annotated with annotations from state and federal courts and state agencies. St Paul, 1982. V. 2. P. 1–16.

практическая реализация идей Конституции требует менее казуистичного и более доступного изложения конституционных ценностей и норм, их разъяснения при необходимости, что, кстати, было присуще решениям Конституционного Суда в первые годы его деятельности¹. Такой подход, несомненно, придаст новый импульс развитию конституционного правосудия.

Решение современных задач конституционного правосудия невозможно без решения ряда юрисдикционных проблем. Они достаточно широко дискутируются в профессиональном сообществе. Например, возникает вопрос о соотношении предварительного и последующего конституционного контроля. В некоторых странах в настоящее время органы конституционного контроля получили одновременно оба этих права². Действительно, может быть, не следует допускать многолетнего действия неконституционных норм, а предусмотреть возможность их анализа до вступления в силу.

Конституция РФ в ч. 4 ст. 125 такое право, видимо, допускает. В ней говорится, что «Суд по жалобам на нарушения прав и свобод проверяет конституционность закона не только примененного, но и подлежащего применению». Речь идет, правда, лишь об отдельных видах жалоб, но такая мера не только усилила бы роль Конституционного Суда и его ответственность, но и содействовала бы более полной защите прав человека, предотвращению их нарушения.

¹ См., например: Постановления Конституционного Суда РФ: от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации»; от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (часть 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации»; от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации»; от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации»; от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации»; от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области».

² Например, Конституционный Суд Украины наделен полномочиями не только по проверке конституционности действующих нормативных правовых актов, но также проектов законов о внесении изменений в Конституцию (ст. 13 Закона Украины от 16 октября 1996 г. № 422/96-ВР «О Конституционном Суде Украины»). Конституционный суд Таджикистана, помимо осуществления последующего конституционного контроля, определяет соответствие Конституции Республики проектов изменений и дополнений, вносимых в Конституцию страны, проектов законов, выносимых на всенародный референдум, а также не вступивших в силу международных договоров Таджикистана (ст. 14 Конституционного закона Республики Таджикистан от 3 ноября 1995 г. № 84 «О Конституционном суде Республики Таджикистан»).

Остается нерешенной и проблема судебного контроля за соответствием Конституции РФ нормативных правовых актов, проверка которых не отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. Так, неясно, какие суды и в каком порядке могут разрешать дела о конституционности нормативных актов федеральных органов исполнительной власти ниже уровня Правительства РФ; решений органов государственной власти субъектов Федерации, изданных по вопросам их ведения; актов органов местного самоуправления.

Непонятно также, в каком суде можно проверить конституционность нормативных актов государственных органов, формально не входящих в систему разделения властей. Речь идет об актах органов прокуратуры РФ, Центрального банка РФ, Центральной избирательной комиссии РФ.

В настоящее время сформировалась практика заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти, многие из которых затрагивают конституционные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации¹. Правовая природа таких соглашений не вполне ясна, но их регулятивный потенциал, в том числе в сфере прав и свобод, уже заметен. Однако действующее законодательство не предусматривает возможности проверки конституционности таких актов.

Правда, широко известна позиция Конституционного Суда об отнесении всех вопросов конституционности к его ведению. Тем не менее полагаем необходимым дополнительное изучение вопроса в целях его более определенного решения.

Это в полной мере относится и к практике отбора судебных дел.

В последние годы Конституционный Суд в основном рассматривал дела, связанные с обеспечением прав и свобод человека. А вопросы, с одной стороны, совершенствования организации государственной власти, с другой – «сдерживания» власти отступили на второй план.

¹ См., например: Соглашение МВД России, Роспатента от 19 января 2010 г. «О взаимодействии Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам» // Патенты и лицензии. 2010. № 2; Соглашение о взаимодействии между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной налоговой службой, утв. МВД России № 1/8656, ФНС России № ММВ-27-4/11 от 13 октября 2010 г. // Документ не опубликован. СПС «КонсультантПлюс»; Соглашение о взаимодействии Минобразования России и Минюста России по вопросам профессионального образования и профессиональной подготовки осужденных к лишению свободы, утв. Минобразованием России 15 июня 2000 г., Минюстом России 14 июня 2000 г. // Документ не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

Как следствие, усиливается тенденция к замедлению перевода конституционных принципов и норм в конкретные правовые отношения. Прежде всего, это касается процедур деятельности, согласования и принятия решений государственных органов.

Решение таких проблем, несомненно, укрепит потенциал Конституционного Суда в достижении целей Конституции РФ.

Однако полноценным это движение станет тогда, когда оно будет сопровождаться развитием правовой, судебной и других реформ, успешной реализацией новых долгосрочных национальных проектов, в том числе в здравоохранении, образовании, сельском хозяйстве и инновационной сфере, что будет способствовать не только значительному усилению государства, национальному возрождению и росту благосостояния граждан, но и стабильности Конституции.

§ 3. Конституция и законодательство

Стабильность Конституции РФ во многом зависит от того, насколько успешно и полно осуществляется конституционализация законодательства – продолжающийся процесс освоения конституционных ценностей и норм.

Обращение к этой относительно новой для юридической науки теме (она традиционно рассматривается в контексте вопросов судебного конституционного контроля)¹ дает возможность определить пределы конституционализации законодательства, оценить изменения методов и средств законодательного регулирования, выявить существующие в этой сфере проблемы.

Эти процессы зависят не только от качества Конституции как правового документа, не только от воли законодателей, но и от множества других факторов, в том числе международных, внутривнутриполитических, социально-экономических и духовных. Во многом именно они определяют степень и глубину освоения конституционных ценностей и норм.

Можно выделить три основных этапа в развитии конституционализации современного законодательства России.

¹ О проблемах реализации конституционных ценностей и норм см.: Smend R. Constitution and constitutional law (1928) // Weimar: a jurisprudence of crisis. Berkely, Los Angeles, London, 2000; см. также: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005; Зорькин В.Д. Социальное государство в России: проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1; Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12.

На первом – «формационном» – этапе, в первые семь лет действия Конституции РФ, были сформированы основы законодательного регулирования. Разрабатывались кодексы, другие законодательные акты, раскрывавшие содержание конституционных ценностей и норм.

На втором – «адаптационном» – этапе, охватившем первое десятилетие нового века, законотворчество было ориентировано на решение насущных проблем политического и социально-экономического развития и корректировку действовавших правовых регуляторов. В целом для этого периода была характерна высокая динамика правовых процессов, которые сопровождались определенными негативными последствиями.

Система законодательства того времени развивалась хаотично и неравномерно, наиболее заметным было отставание социально ориентированных отраслей законодательства. И тем не менее она решила задачу развития основных конституционных положений, выходящих далеко за рамки жизни одного поколения, что, в свою очередь, наложило отпечаток и на систему законодательства.

Процессы конституционализации усложнили структуру традиционных отраслей законодательства, в которых сложились относительно обособленные подотрасли (например, в сфере конституционного регулирования – избирательное законодательство, в сфере административного – законодательство о техническом регулировании и т. д.)¹.

Наряду с традиционными начали формироваться новые комплексные отрасли законодательства, в том числе в сферах образования, науки, охраны природы, миграционных отношений.

Комплексное регулирование правовых отношений предопределено самой Конституцией РФ², поэтому даже в рамках традиционных отраслей законодательства все большее значение стали приобретать нормативные правовые акты, имевшие комплексную, смешанную правовую природу (например, в гражданском законодательстве – акты об акционерных обществах и некоторых других видах юридических лиц)³.

¹ См.: Рахманина Т.Н., Юртаева Е.А. Тенденции развития структуры законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 55–72.

² См.: Постников А.Е., Андриченко Л.В., Васильев В.И. и др. Концепция развития конституционного законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 123–162.

³ См., например: Мозолин В.П. Роль гражданского законодательства в регулировании комплексных имущественных отношений // Журнал российского права. 2010. № 1.

Менялись и методы регулирования. В законодательство все чаще привносились элементы саморегулирования, обеспечивавшие более органичное сочетание законотворчества и правоприменения в общем цикле правового развития. Это хорошо видно на примере сферы лицензирования, в которой стали широко внедряться механизмы саморегуляции.

Такие изменения создали новую композицию законодательства, более приспособленную к решению задач реализации базовых конституционных ценностей и норм.

Однако не все задачи были решены в полном объеме.

Одна из причин заключалась в том, что при принятии Конституции было сложно предвидеть все грядущие общественные, политические, экономические, международные события и явления.

Например, положения ст. 15 Конституции РФ о включении в правовую систему России и приоритете над законодательными актами международно-правовых принципов и норм, безусловно, имели прогрессивное значение, но не учитывали тот факт, что международные правовые акты могут развиваться разновекторно и их воздействие на национальное право может быть противоречивым. Так, в настоящее время существуют коллизии между требованиями ВТО, ЕврАзЭС, Союза России и Беларуси, ряда других международных организаций, в которых участвует Российская Федерация¹. Однако в Конституции РФ нет ответа на вопрос, как разрешать подобные ситуации наложения и конфликта разных международно-правовых юрисдикций и обязательств.

Возможными критериями определения их первостепенности могли бы служить требования приоритетности универсальных (глобальных) и вторичности региональных международно-правовых норм, а также соблюдения обязательств сохранения мира, демократических стандартов и защиты основных прав и свобод как высших ценностей

¹ См.: Калмыкова А.В., Каширкина А.А., Лукьянова В.Ю., Морозов А.Н. Система правовых актов в сфере технического регулирования в условиях формирования Единого экономического пространства // Журнал российского права. 2011. № 6; Тиунов О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Влияние норм международного права на развитие национального законодательства // Журнал российского права. 2010. № 6; Каширкина А.А., Морозов А.Н. Правовые аспекты интеграции на постсоветском пространстве в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2010. № 2; Каширкина А.А. Доктринальные подходы к соотношению международно-правовых и национальных норм // Журнал российского права. 2009. № 6; Лукьянова В.Ю. О формировании Единого экономического пространства // Журнал российского права. 2012. № 9.

международно-правового порядка. Но Конституция таких критериев не устанавливает, что препятствует полноценной реализации указанных конституционных норм.

Реализации отдельных конституционных идеалов и ценностей, в том числе правового и социального государства, препятствовал недостаточный уровень экономического, социального и правового развития. Впрочем, такого рода проблемы свойственны не только нашей стране. Придание жизненной силы отмеченным конституционными ценностям требует больших усилий и времени.

Некоторые проблемы в освоении конституционных идеалов связаны с отсрочкой либо замедлением их реализации. Так, потребовалось без малого 20 лет, чтобы приступить к созданию административной юстиции как одной из важнейших составных частей правоохранительной системы страны¹.

Недостижение цели полноценной конституционализации объясняется и несовершенством законодательства. Поспешность в принятии и недостаточная проработка отдельных законодательных актов вызывали противоречия и пробелы в правовом регулировании. Вместе с тем значительная часть законов, в частности в сфере избирательного законодательства, отличалась чрезмерной детализацией, не соответствовавшей предмету их регулирования².

Нередко возникала конкуренция между нормативными актами, близкими по предмету регулирования (в частности, между актами гражданского и земельного законодательства), поэтому фактическая правоприменительная практика зачастую формировалась автономным и противоречивым образом.

В последние годы наступил третий – «модернизационный» – этап освоения конституционных ценностей и норм³.

На этом этапе не ставятся задачи какого-либо коренного преобразования законодательства. Однако он не ограничивается текущим совершенствованием правового регулирования. На наш взгляд, модернизацию отличают масштаб и способ решения задач, что требует

¹ Подробнее об этом см.: Серков П.П. Административная ответственность в российском праве. Современное осмысление и новые подходы. М., 2012; Стариков Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998.

² См.: Лафитский В.И. Об избирательном праве и совершенствовании системы выборов. Интервью для РЦОИТ при ЦИК РФ // http://www.rfsv.ru/consultations/expert_opinion/516.html

³ Термин «модернизация» по отношению к содержанию конституции используется в зарубежных конституциях. В 2008 году в Конституцию Франции 1958 г. был включен большой раздел, относящийся к разным главам Конституции, с общим названием «Модернизация институтов 5-й Республики».

принятия не только новых законов, но и совершенствования методов и средств правового воздействия¹.

В ее развитии можно выделить ряд основных направлений, цель которых – освоение конституционных ценностей и норм.

Первое направление модернизации законодательства – смещение вектора законодательного развития в направлении социально-гуманитарных вопросов, а также стремление обеспечить равновесие частных, социально-групповых и общегосударственных интересов. Если раньше доминирующее значение придавалось в основном экономически ориентированным отраслям, то в настоящее время наблюдается более динамичное развитие других отраслей законодательства. В первую очередь речь идет об административном законодательстве, определяющем процедуры предоставления публичных услуг, порядок технического регулирования, пределы административного вмешательства. На новых началах развивается трудовое законодательство, обеспечивая саморазвитие рынка труда. Совершенствуется бюджетное законодательство, регулирующее ресурсное сопровождение основных экономических и социальных программ.

При этом назначение государства все более ассоциируется с его функцией по социальному обслуживанию населения, что отчетливо видно на примере Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и вступившего в силу с сентября 2013 г. Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Второе направление модернизации законодательства – гармонизация предметов законодательного регулирования Федерации и ее субъектов.

Конституция определила весьма общую схему компетенционных доминант, оставив широкий простор для законодательного регулирования на каждом из уровней организации публично-властных отношений. Для первых семи лет действия Конституции была характерна тенденция к децентрализации. Потом возобладали тенденция к централизации и более интенсивному развитию федерального законодательства. В последние годы заметно стремление к обеспечению равновесия федерального и регионального законодательства на основе принципов субсидиарности в правовом регулировании².

В частности, речь идет о совершенствовании механизма совместного ведения Федерации и ее субъектов. Конституция РФ призывает

¹ См.: Хабриева Т.Я. Стабильность, модернизация законодательства и задачи юридической науки // Закон: стабильность и динамика. М., 2007.

² Подробнее об этом см.: Институты конституционного права / под ред. Л.В. Андриченко и А.Е. Постникова. М., 2011.

не делить, а делать общее дело, предполагает сотрудничество, а не размежевание двух уровней власти.

Законодательство субъектов Российской Федерации имеет важное значение в системе российского законодательства. Оно призвано отразить особенности их развития, в том числе своеобразие накопленного ими законодотворческого опыта и правоприменительной практики.

Необходимо активнее использовать возможности опережающего регулирования со стороны субъектов Российской Федерации. Но в последнее время таких примеров становится все меньше. Одна из немногих сфер, где оно сохраняется, – это государственная поддержка инновационной деятельности¹.

Очевидна и другая проблема. В отдельных сферах правового регулирования достаточно, чтобы разграничение законодательной компетенции между Федерацией и ее субъектами имело только общие контуры. Практика и без подсказки федерального законодателя найдет необходимые решения, да и сам процесс бесконечного разделения компетенции приводит к нежелательной «имиджевой» конкуренции двух уровней власти и нередко отодвигает на второй план необходимость решения реальных дел и проблем.

Требуется более полное развитие муниципального нормотворчества как одной из важнейших сфер правовой системы страны².

Третье направление модернизации законодательства – обеспечение гармоничного сочетания методов правового воздействия.

Появляются новые сочетания императивных и диспозитивных режимов регулирования. Так, в публичные сферы, в которых традиционно отсутствует равенство сторон, все чаще проникают элементы частного права, связанные с использованием договорных и согласительных процедур.

В системе государственного регулирования и даже администрирования внедряются более гибкие формы и инструменты, что во многом вызвано объективными процессами демократизации и развития рыночных экономических отношений. Наиболее полно такие процессы проявляются в социальном законодательстве, открываю-

¹ Подробнее об этом см.: Право и инновационная деятельность / О.Ф. Акопян, Л.В. Андриченко, О.В. Гутников и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; отв. ред. В.А. Садовничий. М., 2011 (глава 1 – Нарышкин С.Е. Экономическая стратегия Российской Федерации в сфере инноваций; глава 3 – Андриченко Л.В. Формы государственной и муниципальной поддержки развития инновационной деятельности в Российской Федерации).

² См.: Васильев В.И. «Вертикаль» и «горизонталь». Правовые вопросы организации власти. М., 2006; Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2011.

щем широкие возможности для использования социальных контрактов. Они интенсивно развиваются и в экологическом праве в формате договоров природопользования. Указанные процессы затрагивают даже сферу уголовно-процессуального права. В настоящее время в нем предусмотрена возможность заключения досудебного соглашения о сотрудничестве с участниками уголовно-процессуальных дел.

Вместе с тем расширяется и сфера применения публично-правовых методов и средств. Так, антикоррупционное законодательство распространяет свое действие на частноправовую сферу, обязывая банки сообщать сведения об имущественном положении чиновников, а частные предприятия и организации – предпринимать меры по предупреждению в своей деятельности коррупции¹.

В целом в последние годы наблюдается тенденция к более широкому синтезу частноправовых и публично-правовых средств, что становится мощным фактором повышения регулятивных возможностей законодательства.

Четвертое направление модернизации – систематизация законодательства.

Очевидна необходимость перехода от экстенсивного развития законодательства, связанного со стремительным увеличением числа законов, к целенаправленной законодательной политике с целью обеспечения полноценной реализации конституционных принципов и норм.

Сейчас действует около тысячи базовых федеральных законов и более 20 тысяч законов субъектов Российской Федерации².

Но с увеличением числа законов возникает проблема снижения роли законодательства как важнейшего регулятора общественной жизни.

Одним из основных методов по упорядочению массива законодательства является кодификация³, но поставленные перед ней цели,

¹ Подробнее об этом см.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / О.А. Александрова, А.В. Бахарев, С.П. Булавин; под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2012; Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / под ред. Н.Г. Семилютиной и Е.И. Спектор. М., 2012.

² О динамике федерального законотворчества см. данные официального сайта государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: www.duma.gov.ru/

³ См.: Рахманина Т.Н. Кодификация законодательства. М., 2005; Ее же. Закон как высшая форма кодификации // Проблемы советского законодательства: Труды ВНИИСЗ. М., 1987; Кодификация законодательства и эффективный механизм правового регулирования (рецензия на сб.: Кодификация законодательства: теория, практика, техника: материалы Международной научно-практической конференции / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова) // Журнал российского права. 2009. № 7.

в том числе по обеспечению большей устойчивости правового регулирования, осуществляются редко. Об этом, в частности, свидетельствуют частые изменения кодексов.

Остается нерешенной и задача углубления систематизации социальных отраслей законодательства, в том числе в сферах культуры, здравоохранения, миграционной политики.

Основным фактором, препятствующим систематизации законодательства, является неустойчивость самих отношений, которые стали либо могут стать предметом кодифицированного регулирования¹.

Но дело не только в этом. Критерии выбора кодекса как одной из форм федерального закона теоретически определены довольно подвижно, поэтому на практике их применяют подчас излишне свободно.

Некоторые кодексы, например Градостроительный, возникают на «пустом месте» при отсутствии накопленного нормативного материала, когда, по сути, еще нечего кодифицировать. В таких ситуациях принятие кодекса становится мерой, неадекватной характеру и объему регулируемых отношений.

Эта проблема имеет продолжение и на региональном уровне, где процессы кодификации развиваются особенно активно, но необходимой для их проведения законодательной материи в субъектах Федерации нет.

Кодификация, по нашему мнению, должна оставаться в орбите федерального законодательства, способного объединить все нормы или, по крайней мере, большую их часть в соответствующей сфере общественных отношений.

Важнейшим условием решения задач модернизации является повышение качества законодательного регулирования.

В последние годы многое было сделано для преодоления деструктивных явлений в развитии законодательства. Совершенствуются процедуры правового мониторинга, оценки регулирующего воздействия, иных современных технологий.

Однако по-прежнему проблемным направлением остается соблюдение требований законодательной техники². Законодательная тех-

¹ См.: Юртаева Е.А. Системность и систематизация в законотворчестве: теория и опыт // Российская юстиция. 2010. № 4.

² О проблемах законодательной техники см.: Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009; Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2010; Нормотворческая юридическая техника / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2011; Чиркин В.Е. Конституционная терминология. М., 2013.

ника требует прежде всего правильного определения предмета регулирования законопроекта. Ошибки в решении этого вопроса порождают вал законодательных инициатив, которые, по существу, не только не могут быть законами, но и не составляют надлежащего нормативного объекта регулирования.

Необходима координация законотворческих инициатив. Важную, «стягивающую» роль в этом процессе играют Послания Президента РФ и планы законопроектной деятельности Правительства, определяющие стратегические направления законодательной деятельности. Следует дополнить этот механизм, усилив роль Федерального Собрания в определении основных направлений законотворчества. Важное значение в связи с этим имеет продолжение разработки концепций развития российского законодательства¹.

Но и эти меры могут оказаться недостаточными, если не будут приняты два принципиально важных правовых решения, направленных на углубление конституционализации законодательства.

Речь идет в первую очередь о принятии закона «О нормативных правовых актах», инициативный проект которого разработан Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации². Его принятие позволит решить задачи обеспечения системности, стабильности и предсказуемости нормотворческой деятельности, гармонизации законодательных и международно-правовых актов, совершенствования правоприменительной практики, использования современных юридических технологий.

Закон о нормативных правовых актах – не панацея от всех «болезней» правотворчества, но очевидно, что без него не будет заметного прогресса в законодательном освоении конституционных ценностей и норм.

Возможно, еще более значимо второе правовое решение – разработка и принятие закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации».

Такой закон позволит полнее раскрыть природу Федерального Собрания как законодательного и представительного органа и структурировать осуществление его функций, что соответствует современным

¹ См., например: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2013.

² См.: Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2012. № 8.

тенденциям правового развития. Об этом, в частности, свидетельствует опыт Франции, Канады, Казахстана, других государств, обеспечивающих комплексное регулирование правового статуса парламента.

Закон внесет большую ясность в правовое регулирование полномочий Федерального Собрания, в том числе по формированию других государственных органов и назначению должностных лиц.

Вместе с тем он позволит придать адекватную правовую форму многим существующим нормам. Речь идет о проблеме регламентации отношений парламента с другими органами государственной власти. В настоящее время многие из этих отношений регулируются регламентами палат. Но регламенты – это акты ограниченного, локального действия, которые могут обязывать только законодателей. Другие государственные органы под их действие не попадают. Необходимо принятие закона, который исчерпывающим образом определит правовой формат взаимодействия парламента с другими государственными органами.

Принятие закона позволит укрепить и механизмы взаимодействия парламента с институтами гражданского общества. Впереди еще немало избирательных циклов, поэтому так важно закрепить правовые возможности участия Федерального Собрания в организации диалога разных общественно-политических сил, в обсуждении гражданских инициатив, в привлечении общественных объединений и граждан к решению общегосударственных задач. Без использования такого потенциала невозможно не только снизить остроту избирательных кампаний, но и решить проблему отчуждения человека и общества от государства.

Следует также подчеркнуть, что рассматриваемый закон, обеспечивая конституционализацию правового статуса Федерального Собрания, будет способствовать и конституционализации других сфер законодательного регулирования, создав более совершенный механизм ее осуществления.

Разработка и принятие двух указанных законов могут сделать модернизацию законодательства более успешной, способствуя последовательному и полноценному освоению конституционных ценностей и норм.

Модернизация законодательства продолжается. На очереди изменение избирательной системы, предполагающее переход к смешанной системе, в том числе по выборам в Государственную Думу, рассматривается пакет законов о пенсионной реформе, другие основополагающие законы. Процесс обновления российского законодательства прерывен.

§ 4. Конституционная эволюция: направления современного конституционного развития

Конституция государства, как и любое социальное явление, подвержена изменениям. Принципиально важно, чтобы эти изменения происходили эволюционно. В связи с этим возрастает значимость научного прогнозирования современного конституционного развития России именно как конституционной эволюции.

Среди базовых функций современной конституции важная роль принадлежит стабилизационной функции и функции развития (развивающей функции). Речь идет не только о стабильности как свойстве конституции, присущем нормативному акту особого рода, но и о значении данного акта в обеспечении устойчивого правопорядка в стране. В свою очередь, конституция формирует основу новых общественных институтов и отношений, на ее основе «достраиваются» государственная и правовая системы¹. Сочетание указанных функций определяет прогрессивное конституционное развитие.

Динамика общественной жизни, обновление российского общества не могут не сопровождаться конституционной эволюцией, которая ранее имела место в истории России и впредь возможна (более того – необходима) на основе базовых социально-правовых ценностей российского общества и государства с опорой на достижения современного конституционализма. Многие из принципов действующей Конституции, а также закрепленных в ней ценностей имеют непреходящий характер. Следовательно, нельзя недооценивать потенциал Конституции РФ, реализуемый посредством более глубокого прочтения, истолкования и осуществления конституционных норм. При этом было бы неверно полностью исключать возможность усовершенствования формулировок Основного Закона, как и принятия нового конституционного текста, когда того потребует жизнь.

В современной науке конституционного права наблюдается широкий диапазон взглядов на ближайшие перспективы конституционной эволюции. Можно выделить три основные позиции. Первая базируется на незыблемости конституционного текста, придании ему «сакрального характера»² и связывает развитие Конституции с ее толкованием, законодательным развитием, в том числе с реализаци-

¹ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2007. С. 57, 61.

² Бондарь Н.С. Буква и дух российской Конституции: 20-летний опыт гармонизации в свете конституционного правосудия // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 5–17.

ей и конкретизацией ее норм¹. Конечно, есть опасения, что, «открыв «ящик Пандоры» конституционных поправок, сложно будет его закрыть»². В то же время нельзя не заметить недостатков текста Конституции РФ, что, разумеется, не свидетельствует о ее неэффективности.

Вторая позиция строится на необходимости обеспечения стабильности Конституции при невозможности полного отказа от внесения поправок в ее текст. Отдавая должное перспективам «внутреннего» конституционного развития на основе имеющихся норм, многие ученые отмечают возможность внесения некоторых корректировок в текст Основного Закона при наличии социального консенсуса в отношении содержания конституционных поправок³.

Третья позиция связана со стремлением к скорейшей разработке и принятию новой Конституции РФ. Дефекты действующей Конституции признаются непреодолимыми, а срок ее «жизни» – двадцать лет – вполне достаточным для следующего этапа конституционной эволюции, связанной с принятием нового Основного Закона страны⁴.

Конституционное развитие обсуждается не только в научной среде. Президент РФ В.В. Путин выразил надежду на актуальность Основного Закона на длительную перспективу при том, что, если «общество созрело для изменений в тексте, можно и на это пойти». Полномочный представитель Совета Федерации в Конституционном Суде РФ А. Александров высказал сомнение в целесообразности конституционного запрета государственной идеологии, а Председа-

¹ См., например: Зорькин В.Д. Конституционный Суд России в историческом контексте. Размышления к юбилею Конституционного Суда // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 1–7; Шахрай С.М. Признать соответствующим Конституции... (Документы, стенограммы выступлений, решения). М., 2011; Митюков М.А. Главный итог – стабильность Конституции // Российская юстиция. 2001. № 10.

² Пушкерская А. Основной закон не нов, но это закон: обзор международной конференции в Конституционном Суде РФ // Коммерсантъ. 2013. 15 ноября.

³ См., например: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции РФ: теория и практика. М., 1998; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2007; Васильев В.И. Муниципальная реформа в Российской Федерации. М., 2005; Муниципальная реформа в Российской Федерации: экономико-правовое исследование. М., 2010; Фадеев В.И. Парламентский контроль в системе разделения властей // Конституционное развитие России и Украины: Сб. науч. тр. Вып. 1. Харьков, 2011. С. 108–134.

⁴ См., например: Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9; Его же. Гарантированное народовластие. Десять причин для конституционных реформ в России // Независимая газета. 2012. 16 октября; Его же. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000; Научный макет новой Конституции России / под общ. ред. С.С. Сулакшина. М., 2011.

тель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин указал на необходимость конституционализации практики при допустимости отдельных корректировок текста Конституции¹.

Очевидно, что конституционная эволюция имеет разнообразные формы и не может быть сведена к смене Конституции. Основными направлениями эволюционного конституционного развития современной России могут стать:

- практика Конституционного Суда РФ, прежде всего толкование им Конституции РФ;
- дополнение конституционного регулирования общественных отношений договорными формами взаимодействия различных уровней публичной власти;
- конституционализация законодательства и правоприменительной практики;
- внесение поправок в текст Конституции РФ;
- принятие новой Конституции.

Таким образом, внесение изменений в Конституцию, тем более ее замена на новый Основной Закон не являются главными способами конституционной эволюции. Более того, путь радикального революционного обновления не всегда лучший.

Начнем с того, что с юридической точки зрения осуществить коренной пересмотр Конституции РФ в современных условиях невозможно. Закон о порядке создания Конституционного Собрания не принят, а только оно может изменить гл. 1, 2 и 9 или оставить Конституцию в неприкосновенности. Несмотря на то что отдельные положения Конституции можно и даже необходимо скорректировать, общий пересмотр Конституции не является и, видимо, не должен стать в обозримой перспективе главным направлением конституционной эволюции.

Важно заметить, что страны СНГ, бывшие республики СССР, также сохранили свои конституции, принятые в период с 1992 по 1995 г., за исключением Киргизской Республики (новая Конституция принята в 2010 г.). Следовательно, стабильность текстов основных законов, принятых в первой половине 1990-х гг., является устойчивой тенденцией конституционного развития государств – участников СНГ.

Конституция РФ относится к числу тех современных конституций, которые отражают лучшие достижения конституционной мысли и практики, развивают общемировые тенденции конституционализма: демократизация и гуманизация основного закона; усиление гарантий

¹ Основной закон не нов, но это закон // Коммерсантъ. 2013. 15 ноября.

прав человека; обеспечение конституционного контроля; стабильность конституционных норм; совершенствование конституционно-правовых основ политической, экономической и социальной сфер общества, механизмов согласования интересов различных социальных слоев; повышение эффективности и демократизация управления. Так, Конституция РФ впервые за всю историю России предусмотрела классическую модель общероссийского представительного органа.

Современная российская Конституция – это концентрированное выражение принятых обществом общечеловеческих ценностей, основными из которых являются: демократическая организация общества и социально-правового государства, основанная на признании экономического и политического плюрализма; ценность права и правового государства; признание принципов свободы, равноправия и справедливости, а также прав, свобод и обязанностей личности, коллектива, государства и общества и их взаимной ответственности; социально ориентированная экономика, при которой частная собственность и предпринимательская деятельность выполняют социальную функцию в обществе; состязательность, которая повышает активность всех слоев общества и каждого человека; социальная солидарность и социальная ответственность различных слоев населения ради достижения общенародных целей. Универсальность этих ценностей заключается в том, что они признаются государствами с различным политическим, экономическим, социальным и культурным укладом.

Конституционные нормы придали новое качество российскому законодательству, уже заметны его структурные изменения, отражающие закономерности и логику развития общественно-политического бытия. Расширяются предметы правового регулирования. Границы между отраслями законодательства стираются или становятся более подвижными.

Появляются новые правовые конструкции, которые дополняют существующие либо формируют самостоятельные институты законодательства. Наиболее заметны эти процессы в сферах информации и современных информационных технологий, энергетического обеспечения и повышения его эффективности, использования биомедицинских технологий и т. д. При этом меняется роль устоявшихся, основных отраслей законодательства. Так, все более очевидной становится необходимость сочетания механизмов рыночной экономики и государственного регулирования.

Полагаем, что в настоящее время принципиального обновления Конституции РФ не требуется. Непродуманные шаги в данном направ-

лении могут перечеркнуть достижения в сфере правового регулирования, вернут Россию к вопросу о масштабном пересмотре всей системы нормативных актов в кратчайшие сроки. В современных условиях это может привести не к эволюции, а к деградации правовой системы.

В современной России, где общественное согласие, гражданский мир достигнуты в 1993 г. дорогой ценой, пересмотр базовых конституционных ценностей (прежде всего, закрепленных в преамбуле, гл. 1 и 2) может вызвать весьма негативные социальные процессы. Общественная практика достаточно эффективно развивается в рамках действующей конституционной модели, при этом четкая альтернатива ценностям и принципам действующего Основного Закона не сформировалась.

Нынешний этап конституционной эволюции характеризуется внесением отдельных поправок в Конституцию. Как отмечалось выше, такой способ был использован в 2008 г., когда были изменены сроки полномочий Президента и Государственной Думы РФ, а также установлен порядок ежегодных отчетов Правительства перед Государственной Думой.

В 2013 г. приняты новые поправки в Конституцию в связи с объединением Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, а также с уточнением конституционных основ организации и деятельности прокуратуры. Их содержание согласуется с основами конституционного строя и конституционными принципами организации органов государственной власти Российской Федерации.

Однако, находясь на стадии проекта, закон вызвал дискуссии, в частности по предложенной редакции п. «о» ст. 71 Конституции РФ, содержащей термин «процессуальное законодательство» в определении предметов ведения Российской Федерации, но не уточняющей, как это было раньше, о каком процессуальном законодательстве идет речь. В связи с этим новую редакцию можно толковать так, что любое процессуальное законодательство относится к ведению Российской Федерации, но следует иметь в виду, что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации осуществляют конституционное (уставное) правосудие, что также предполагает процессуальное регулирование. Кроме того, действующая редакция п. «к» ст. 72 Конституции РФ относит административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, конституционная поправка создает почву для вариативности трактовок текста Конституции РФ.

Правда, ключевой проблемой данного законопроекта видится не тот или иной аспект его содержания, а определенная поспешность

внесения его на рассмотрение, недостаточность общественного, в том числе научного, обсуждения, включая изучение позиции российского судейского корпуса. В целом данные изменения были прогнозируемы, однако вопрос мотивации и обоснования целей принятия данного законопроекта требовал тщательной проработки, что способствовало бы и повышению его содержательного качества, и выработке общественного консенсуса по принципиальным вопросам проводимой реформы.

Отдельные конституционные поправки, по нашему мнению, вполне возможны и оправданны, если они научно обоснованы, практически необходимы и по их содержанию сложилось единство общественного мнения, для формирования которого требуется всестороннее обсуждение идей и проектов конституционных поправок учеными, практиками и населением. В целом коррекция положений Конституции РФ приобретает характер не только юридической, но и политической дискуссии, но критерии необходимости и обоснованности изменения Конституции доктриной пока не разработаны.

На наш взгляд, в современных условиях допустимо внесение поправок, не касающихся базовых положений Конституции. Речь идет, прежде всего, о поправках редакционного характера, устраняющих неточности или ошибки в конституционных формулировках в целях предотвращения осложнений в реализации конституционных норм в законодательстве и правоприменительной практике.

Примером таких текстуальных изменений конституционных положений может стать приведение наименования гл. 7 «Судебная власть» в соответствие с ее содержанием. Гипотетически возможно изъятие из данной главы ст. 129, посвященной прокуратуре. Прокуратура, как известно, не осуществляет судебную власть. В то же время возникает вопрос, куда включить данную статью. В главы о Президенте РФ, Федеральном Собрании или об исполнительной власти ее включение еще менее логично. Более оправданным видится дополнение наименования гл. 7 словами «и прокуратура», что и предложено в названном выше законопроекте о внесении поправок в Конституцию. Хотя и по этому вопросу в науке и в обществе высказываются различные мнения¹.

¹ Так, доктор юридических наук, профессор, заведующий Центром частноправовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации В.М. Жуйков высказался против такого изменения названия гл. 7 Конституции. См.: Стенограмма заседания Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации от 28 октября 2013 г.

Приведем еще более сложный пример, связанный с наименованиями глав Конституции. Глава 2 называется «Права и свободы человека и гражданина». Однако ст. 57, 58, 59 и некоторые другие посвящены также обязанностям человека и гражданина. Впервые общее наименование соответствующей главы, объединяющей права и обязанности, было сформулировано в российской конституционной традиции. Этим подчеркивалось отличие отечественного конституционного подхода от западного, закреплявшего только права и свободы. В настоящее время российский опыт воспринят многими зарубежными конституциями, но в собственном Основном Законе утрачен. Кроме того, в наименовании главы недостает указания на основные права, так как у человека и гражданина есть не только конституционные права и обязанности, но и другие.

Ситуация могла бы разрешиться путем включения слов «обязанности» и «основные» в наименование гл. 2 и некоторым его переформулированием. Однако это невозможно без изменения всей Конституции. Главы 1, 2 и 9 согласно нормам самой Конституции неизменны, и нет никакой оговорки о возможности стилистических, редакционных исправлений.

По этой же причине невозможно дать общее наименование разделу первому Конституции. Как известно, раздел второй имеет наименование, а первый – нет. В связи со сложными условиями и короткими сроками разработки Конституции РФ некоторые ее формулировки не получили достаточной «шлифовки». Проект много раз правился, что привело к определенным погрешностям, которые пока невозможно исправить. Правда, по этому вопросу могут быть разные мнения: Конституция запрещает изменять определенные главы, но ничего не говорит о разделах, поэтому придание общего наименования первому разделу можно было бы рассматривать как возможное техническое изменение.

Неточность конституционных формулировок касается не только наименований, но и содержания статей, в том числе конституционной терминологии¹. В части 2 ст. 5 Конституции РФ установлено, что «Республика (государство) имеет свою Конституцию и законодательство». Большинство современных государств имеют республиканскую форму правления, в том числе Российская Федерация, поэтому слово «Республика» содержится в наименованиях многих государств (например, Итальянская Республика или Федеративная Республика Германия). В Конституции РФ речь идет о республиках в составе Россий-

¹ См.: Чиркин В.Е. Конституционная терминология: монография. М., 2013.

ской Федерации как разновидности субъектов Российской Федерации, однако буквальное следование конституционному тексту приводит к выводу о том, что на территории России расположено 21 государство-республика, которые перечислены в ч. 2 ст. 65 Конституции¹. Кроме того, эту же территорию занимает федеративное государство с республиканской формой правления – Российская Федерация. Вряд ли такая трактовка допустима теоретически и возможна на практике.

Ситуацию можно было бы исправить довольно просто: изъять понятие «государство» из ст. 5, но это невозможно сделать без замены Конституции, хотя вполне очевидно, что только ради такой поправки менять Основной Закон абсолютно неоправданно – существуют другие, более актуальные задачи. Следует отметить, что Конституционный Суд РФ в 2000 г. в целом решил данный вопрос без внесения изменений в текст Конституции².

Еще одним примером необоснованно негативного восприятия конституционных формулировок видится критика норм об органах государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ органы власти всех субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – всего 83) названы «органами государственной власти» (ст. 73, 76, 77 и др.). В статье 73 говорится даже о «всей полноте государственной власти» субъектов Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и федеральных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

¹ Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика (Чувашия).

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. «По делу 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» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; Определение от 27 июня 2000 г. № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы «О проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

При этом использование термина «органы государственной власти» не означает наличия у каждого субъекта Российской Федерации своей обособленной государственной власти, как и существования в Российской Федерации двух или даже 83 государственных служб (Российской Федерации и каждого субъекта Российской Федерации). Речь идет о двух уровнях осуществления единой государственной власти России (федеральном и субъектов Российской Федерации).

Названные выше статьи Конституции РФ включены в гл. 3, которую в принципе можно корректировать без пересмотра всей Конституции. Но какую формулировку применить к органам власти субъектов Российской Федерации? Полагаем, что здесь возникнет больше споров, чем при сохранении существующего положения, тем более что нормы об органах «государственной власти субъектов Российской Федерации» содержатся также в гл. 1 (ч. 3 ст. 5) и правке не подлежат. Определенным выходом из сложившейся ситуации могло бы стать дополнение гл. 3 положением о двух уровнях осуществления единой государственной власти Российской Федерации.

И все же более насущным видится уточнение конституционных норм о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. В частности, подвергается сомнению конституционное установление исчерпывающего круга предметов ведения Российской Федерации. Кроме того, некоторые предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов не вполне четко разграничены и дублируют друг друга. Так, в соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина отнесена к ведению Российской Федерации; одновременно этот же вопрос согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ отнесен к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Дублирование предметов ведения встречается и при регулировании отношений в сфере конституционного контроля. В ведении Российской Федерации находится контроль за соблюдением Конституции РФ и федеральных законов (п. «а» ст. 71); к совместному ведению Федерации и ее субъектов отнесено обеспечение соответствия конституций и уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам (п. «а» ч. 1 ст. 72).

Целесообразно также уточнение самих перечней предметов ведения, в частности, в п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ следовало бы добавить слова «градостроительная деятельность», а в п. «к» ч. 1 – «градостроительное законодательство». Возможно уточнение кон-

ституционной терминологии в ст. 42 Конституции, где слова «достоверную информацию о ее состоянии» было бы правильно заменить более комплексной формулировкой «своевременную, полную, достоверную экологическую информацию».

При этом важно отдавать себе отчет в том, что и такие, на первый взгляд, бесспорные изменения обязательно вызовут дискуссии и критику. Вот почему следует взвешенно подходить к каждой поправке, подвергать ее всесторонней экспертизе и широкому обсуждению.

До настоящего времени конституционная эволюция в России осуществлялась в основном в двух направлениях, не затрагивающих текст Конституции: принятие на основе базовых конституционных положений нового законодательства и толкование Конституции РФ Конституционным Судом РФ. В конце 1990-х – начале 2000-х гг. использовался и третий путь: заключение договоров между органами Российской Федерации и ее субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий.

В отношении последнего пути необходимо отметить ограниченность его использования. На рубеже веков было заключено более 40 договоров, но позднее по взаимному согласию государственных органов Федерации (Президента РФ) и органов субъектов Российской Федерации были подписаны соглашения о прекращении их действия. Однако такой путь не исключается полностью. Действует, например, договор с Республикой Татарстан, утвержденный Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»¹.

Всесторонний анализ конституционного развития Российской Федерации с конца 1993 г. по настоящее время – предмет многочисленных самостоятельных отраслевых и междисциплинарных исследований². Выше уже говорилось, что на основе Конституции принято совершенно новое законодательство, от федеральных конституционных законов и кодексов до законов о внесении отдельных изменений в текущее законодательство³, и теперь столь богатый опыт правового регулирования и правоприменения становится основой обсуждения вариантов коррекции отдельных положений текста Кон-

¹ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3996.

² См., например: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2013.

³ См. § 3 гл. IV монографии.

ституции, что в свою очередь свидетельствует о продолжении развития действующей конституционной модели.

Принципиальные новеллы российского законодательства, прошедшие определенную апробацию и относящиеся к ключевым вопросам основ общественного строя, российской государственности и правового положения личности, позволяют сформулировать группу возможных поправок в Конституцию. В частности, в целях реализации ст. 7 Конституции о социальном государстве представляются очевидными возможности для признания социальной функции частной собственности. Целесообразно было бы обозначить и объекты исключительной государственной собственности, что впервые уже было сделано в отечественном законодательстве, и конституционная эволюция многих государств мира идет в этом направлении.

Цель конституционного развития – упрочение социальной системы общества. Принятие российской Конституции обеспечило установление гражданского согласия. Конституция упразднила классовое деление общества, понятие передового, ведущего класса и иных классов. Вместе с тем понадобилось «нарастить» целые блоки законодательства (о социальном страховании, об охране здоровья, о поддержке семьи и детей и др.), чтобы достигнутое согласие сохранить. Все эти меры непосредственно касаются статуса личности, реализации социально-экономических и личных прав российского гражданина, его обязанностей по отношению к обществу и государству.

Современная конституционная эволюция в этом контексте заключается также в выравнивании социального положения различных групп населения, улучшении материального положения социально незащищенных слоев населения. Этому могло бы способствовать закрепление в Конституции распространенной в международном праве и конституционном праве иностранных государств категории «достаточный уровень жизни».

Конституция содержит необходимые правовые основы для создания, развития и совершенствования качеств социального государства, укрепления союза и дружбы всех народов России, хотя следовало бы восстановить положения прежних российских конституций о дружбе народов страны и стремлении народа России к дружбе с народами других государств, особо упомянув о народах, которые ранее входили в состав СССР.

Важное значение имеет всестороннее развитие каждого человека, возможность использовать достижения научно-технического прогресса, реализовывать весь комплекс своих прав и обязанностей. В свя-

зи с этим международное признание получило право на развитие, закрепленное в Декларации ООН от 4 декабря 1986 г. Это неотъемлемое право человека, в силу которого человек и все народы имеют право участвовать в таком экономическом, социальном, культурном и политическом развитии, при котором могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы, а также содействовать ему и пользоваться его благами (ст. 1 Декларации ООН). В Конституции отражена такая возможность (ст. 7), а российское законодательство создает для этого необходимые условия. Вместе с тем включение права на развитие в Конституцию в перспективе было бы важным шагом конституционной эволюции, пока же целесообразно закрепление этого права на законодательном уровне.

Конституционная эволюция политической системы, в частности положения партий и общественных объединений, началась с введения реальной многопартийности и политического плюрализма в начале 1990-х гг., а последние кардинальные изменения были внесены в законодательство о партиях и общественных объединениях в 2012 г. Снижение численности партии для государственной регистрации до 500 человек, новый порядок участия партий в выборах, изменение избирательной системы – все это свидетельство новых направлений конституционного развития.

Совершенствование законодательства в этой сфере актуализирует и необходимость определения в тексте Основного Закона места и роли партий в обществе и государстве. Понятий «многопартийность» и «политическое многообразие» в ст. 13 Конституции РФ недостаточно. В России накоплен немалый опыт, и в будущем он потребует конституционного оформления.

В отношении общественных объединений в ст. 13 Конституции содержатся более развернутые положения, но они имеют главным образом запретительный характер (базовый принцип – запрет антиконституционных объединений), при этом сама роль общественных объединений не определена. Текущее законодательство во многом восполняет этот пробел, хотя, например, применение к некоторым законно действующим объединениям термина «иностранный агент», на наш взгляд, не вполне удачно с учетом менталитета российского общества, где этот термин имеет иное значение, нежели в государствах англосаксонской правовой семьи.

Не исключено, что в будущем потребует определенного конституционного урегулирования и положение созданного в 2012 г. Общероссийского народного фронта.

Конституционная эволюция принципов российской государственности нашла свое выражение в совершенствовании контроля парламента за деятельностью исполнительной власти (ежегодные отчеты Правительства РФ перед Государственной Думой с 2008 г.), в уточнении путем принятия нового законодательства системы и содержания федеративных отношений, организации местного самоуправления, организации органов власти и др.

Таким образом, примеры конституционной эволюции, связанной с принятием и реализацией современного законодательства, весьма многочисленны и значимы. В свою очередь, накопленный опыт становится основой для обсуждения поправок в Конституцию РФ как следующего этапа конституционного развития. Речь идет именно об обсуждении, поскольку рассмотренные вопросы связаны с возможной корректировкой текста Конституции в более отдаленной перспективе.

В настоящее время также целесообразно рассмотрение поправок, в отношении которых в обществе отчетливо складывается согласие. Однако такие поправки не должны разрушать конституционные ценности, содержащиеся не только в гл. 1 и 2, но и в иных главах Основного Закона.

Изменение текста Конституции обусловлено вызовами современности, связанными как с социальными процессами (например, глобализация), так и с техногенными (развитие космических и биологических технологий, резкое усиление антропогенной нагрузки на природную среду). Многие вопросы, которые прежде не привлекали внимания конституционалистов, выдвигаются на первый план. Для гармоничного развития законодательства может потребоваться закрепление некоторых новых конституционных норм.

В ряду социальных процессов отметим активно развернувшуюся в российском обществе борьбу с коррупцией. Используемый правовой арсенал имеет комплексный характер и не ограничивается административно-правовыми и уголовно-правовыми средствами. В связи с этим важно было бы обозначить в Конституции правовую позицию о том, что коррупция – не только преступление наряду с другими, но и особо опасное деяние, разрушающее общество и государство, подрывающее мораль и общественные ценности¹. Например, представ-

¹ Конституция Эквадора 1998 г. в обязанности граждан включает разоблачение коррупционных действий и борьбу с ними (п. 14 ст. 97). Конституция Непала 2007 г. вопросам борьбы с коррупцией посвящает целый раздел, в котором подробным образом регламентируются порядок формирования и полномочия специальной комис-

ляет интерес норма в Конституции Республики Сербии о запрете конфликта интересов, который часто лежит в основе коррупционных правонарушений: «Никто не может осуществлять государственную или иную функцию, которая находится в конфликте с другими его функциями, занятиями и частными интересами».

Особого внимания требуют и серьезные вызовы техногенного характера. В новейших конституциях зарубежных государств учитываются как достижения технического прогресса, так и проблемы в данной сфере. В частности, в Конституции Венгрии от 25 апреля 2011 г. провозглашено стремление государства к использованию технических решений и научных достижений для повышения эффективности и демократичности осуществления государственной власти (ст. XXIV), в то же время устанавливается запрет евгенической деятельности как источника получения прибыли, а также клонирования человека (ст. III). В будущем данные вопросы также могли бы найти отражение в Конституции РФ.

Нельзя забывать и о важном и востребованном направлении конституционной эволюции, являющемся одной из основ разработки конституционных поправок. Речь идет о толковании Конституции РФ Конституционным Судом РФ и принятии им соответствующих постановлений, в меньшей степени – определений и заключений. Конституционный Суд РФ за 17 лет существования сформировал обширную практику¹. Многие правовые позиции Суда (о суверенитете Российской Федерации, делегированном законодательстве, конституционно-правовом статусе граждан, по вопросам федерализма, местного самоуправления и др.) входят в сокровищницу юридической мысли и практики.

Общественно-политическая жизнь всегда богаче и многообразнее, чем самая совершенная конституционная модель. Любая конституция имеет недостатки и пробелы, которые, однако, не предрешают ее

сии по борьбе с коррупцией (ст. 119–121). Столь же подробно регламентируют полномочия таких комиссий Конституция Мальдив 2008 г. (ст. 199–208) и Конституция Таиланда (ст. 246–251), а в Конституции Сингапура 1963 г. в ст. 22 прямо упомянута государственная должность Директора Бюро расследования коррупции, что также явно демонстрирует отношение государства к такого рода деяниям.

¹ Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998; Хабриева Т.Я., Волкова Н.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент: монография. М., 2005; Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008; Его же. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия: монография. М., 2011.

неэффективности в целом. В связи с этим российская Конституция должна оцениваться в совокупности со всем спектром практики Конституционного Суда РФ, а также законодательной и правоприменительной практики.

Конституционный Суд вносит весомый вклад в конституционализацию законодательства и жизни общества, принимая конкретные решения, назначая точные сроки приведения текста закона в соответствие с Основным Законом. В то же время обязывающий характер формулировок таких решений, как и правовых позиций Суда, вызывает дискуссии, что, в свою очередь, ставит вопрос о повышении эффективности реализации решений Конституционного Суда как одной из форм конституционной эволюции.

Обсуждается и расширение оснований осуществления конституционного правосудия, повышение роли Конституционного Суда в его инициировании. Предлагается более активное использование предварительного конституционного контроля (применялся лишь один раз в связи с присоединением России в 2012 г. к ВТО¹), предусмотренного в настоящее время только в отношении международных договоров, не вступивших в законную силу. При этом очевидно, что для реализации развивающей функции современной Конституции необходимо использовать и потенциал Конституционного Суда, и иные рассмотренные выше направления конституционной эволюции.

Важно отметить, что принятие Основного Закона РФ 12 декабря 1993 г. имело комплексное позитивное значение для России и стало важной вехой конституционного развития. Тем не менее Конституция по объективным причинам не могла одновременно решить все накопившиеся до ее принятия проблемы в области государственного и общественного строительства. Органами публичной власти и всем обществом за 20 лет были предприняты весьма серьезные шаги на пути конституционного развития. В настоящее время российская конституционная модель позволяет последовательно продолжать конституционную эволюцию, прежде всего по направлениям, не связанным с изменением текста Основного Закона. Вместе с тем внесение отдельных изменений в Конституцию неизбежно, о чем свидетельствуют как практика последних лет, так и основные научные и политические дискуссии. Подчеркнем, что даже для отдельных, «точечных» конституционных изменений важно четко определить стратегические направления и формы конституционного развития, все-

¹ См.: Шульженко Ю.Л., Чиркин В.Е. Конституционный Суд РФ между прошлым и будущим // Государство и право. 2011. № 12.

сторонне оценить социально-правовые последствия предлагаемых поправок. Поспешные изменения текста Конституции могут не только негативно сказаться на авторитете Основного Закона, но и привести к непредсказуемым последствиям.

Сложно не согласиться с Президентом РФ В.В. Путиным в том, что думать о конституционных поправках «можно и нужно, а делать – крайне аккуратно»¹. Именно в данном контексте следует продолжать осмысление основных направлений конституционного развития.

Таким образом, конституционная эволюция в России характеризуется многообразием форм и направлений. Вследствие особенностей Конституции РФ на данном этапе практически исключается внесение конституционных поправок в основополагающие главы (1, 2, 9), а социально-правовые условия для принятия новой Конституции пока не сложились. Конституционное эволюционное развитие в настоящее время означает использование потенциала направлений, не связанных с изменением текста Конституции (прежде всего, последовательной комплексной конституционализации законодательства и правоприменительной практики, а также взвешенной практики Конституционного Суда РФ), при внесении научно обоснованных и практически оправданных поправок в Конституцию РФ, по которым в российском обществе достигнут консенсус.

Конституция и построение правового государства²

Наряду с другими принципиальными характеристиками российского государства (демократическое, федеративное, республиканское) в ст. 1 Конституции РФ содержится определение «правовое государство». Этот термин впервые появился в юридической литературе в 1813 г. в связи с предложениями заменить понятие разделения властей словосочетанием «равновесие ветвей государственной власти». Оно далеко не сразу прижилось в науке, а в конституции вошло почти через полтора столетия. Нередко считают, что законодательная разработка этого понятия связана с немецкой традицией,

¹ Основной закон не нов, но это закон // Коммерсантъ. 2013. 15 ноября.

² В соавторстве с В.Е. Чиркиным. Параграф 4 главы V. Конституционно-правовые начала российской государственности. В кн.: Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013. С. 243–251.

идущей от И. Канта. В этом есть большая доля истины. Однако термин «rule of law» (господство, правление права) появился в английском законодательстве (которое теперь считается конституционным) еще в XVII в. В Германии, насколько удалось установить, отчетливые предпосылки этого термина содержались в ч. 3 ст. 20 Основного Закона ФРГ 1949 г. В нем говорилось, что «законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие – законом и правом». Однако термина «правовое государство» в Конституции ФРГ не было, в Основной Закон ФРГ он был включен в 1992 г. в связи с закреплением конституционно-правового формата отношений Германии с Европейским союзом. Впервые этот принцип был применен в Конституциях Португалии 1933 г. и 1976 г.¹ Ныне он является одним из базовых принципов конституций, назван в самых различных основных законах – от Бразилии в Латинской Америке до Китая в другой части света (поправка 1999 г. к Конституции КНР 1982 г. о «социалистическом правовом государстве»).

Обычно определение «правовое государство» в конституциях имеет форму констатации: говорится, что данная страна (например, Украина) является правовым государством. Какие-либо признаки не указываются. Такова формулировка и в Конституции РФ, признаки правового государства в отличие от социального (ст. 7) не названы. В конституциях почти всех стран Востока, даже новейших, термина «правовое государство» нет, хотя идеи правопорядка и верховенства права в них выражены отчетливо (например, даже в ст. 9 Конституции Королевства Бутан 2009 г.).

В научной литературе демократических стран принцип правового государства получил общую поддержку исследователей как достижение теории и практики конституционного права. Лишь иногда выражается осторожное сомнение в верности толкования некоторых сторон такой формулировки. Французские конституционалисты Ф. Амон и М. Тропе говорят, что государство имеет свою волю, оно создает право и потому не может быть подчинено ему² (принцип правового

¹ В авторитарной Конституции 1933 г. (при Салезаре) говорилось о корпоративном правовом государстве. Конституция 1976 г. имела демократический характер.

² Hamon F., Troper M. Droit constitutionnel. 30th ed. P. 2007. P. 79. Впрочем, большинство других французских авторов учебников «Конституционное право и политические институты» этот принцип признают и рассматривают. См., например: Gicquel J., Gicquel J.É. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25^e éd. P. 2011. P. 11, 433. Некоторые французские административисты, пишут Ж. и Ж.-Э. Жиккелли, считают, что «Конституционный совет Франции есть воплощение правового государства». См.: Gicquel J., Gicquel J.É. Op. cit. P. 735.

государства не зафиксирован в ст. 1 Конституции Франции 1958 г. при характеристике разных сторон французского государства). На деле вопрос о соотношении государства и права давно решен в российской науке. Действительно, государство юридически творит право, его органы в соответствии с потребностями и вызовами общественной жизни издают законы, иные правовые акты, но пока такие акты действуют, государство, его органы им подчинены, должны следовать им, выполнять их. Если есть необходимость это изменить, могут быть приняты новые правовые акты, которые опять будут связывать своим действием государство, его структуры и органы. Это один из принципиальных моментов при подходе к раскрытию сущности российского правового государства: его органы (от президента до территориального отделения МВД в муниципальном районе) связаны действующими правовыми актами, подчинены им, осуществляют свои функции в рамках таких актов и в соответствии с ними. Иное представляет собой правонарушение, за которое органы и должностные лица могут понести наказание (в зависимости от тяжести правонарушения).

Процесс создания концепции правового государства и различных правовых институтов, элементов такой государственности прошел определенные этапы. Сначала на первый план выдвигались гражданство вместо подданства, равноправие, ограничение государственной власти законом, естественные (личные) и некоторые политические права человека как члена политического сообщества. Затем к ним добавлялись новые признаки или элементы (иногда говорят о разных опорах правового государства¹, принципах (Л.С. Мамут), основных чертах или особенностях (М.Н. Марченко)). Большинство российских авторов в наше время обычно называют среди признаков, элементов, общих черт и особенностей российского правового государства (строгой терминологии и единства в перечне не существует) равноправие, разделение властей, политические и социальные права, должный судебный процесс (правосудие). Отдельные исследователи добавляют демократию, многопартийность, идеологический плюрализм, признак взаимной ответственности, справедливость, некоторые

¹ См.: Шмидт-Асман Е. Правовое государство // Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. Т. I. Государство. М., 2007. С. 413–420. Е. Шмидт-Асман называет две главные опоры такого государства: субъективно-правовой принцип достоинства человека и объективно-правовой принцип разделения властей. Далее он говорит о таких особенностях правового государства, как независимость суда, законность управления, правовая защита граждан от нарушения их прав государственной властью, возмещение ущерба, нанесенного гражданам публичными властями, и опять – о разделении властей.

социальные требования, перенося на правовое государство признаки, относящиеся, скорее, к обществу, а иногда к демократическому или социальному государству (в совокупности в юридической литературе названо более десятка признаков правового государства). Процесс их выделения не завершен и вряд ли может быть завершен, по крайней мере в обозримом будущем. Динамика нашего времени, в том числе в России, постоянно предъявляет новые требования к правовому государству.

Действительно, совершенно размежевать многие качества такого сложного явления, как государство, крайне сложно, поскольку государство выступает в двух ипостасях: с одной стороны, как организованное под единой (государственной) властью политическое сообщество людей, а с другой – как универсальная управляющая система, универсальная организация, механизм. Кроме того, важно также учесть, что понятие правового государства включает не только соответствующее законодательство, нормы, но и его структуры и деятельность (деятельность его институтов, органов, должностных лиц), и оно правовыми нормами поддерживает, обеспечивает выполнение демократических, гуманистических, социальных задач российского государства. Правовое государство, развитое или не очень, – это не только правовое явление, институт права, но и явление действительности.

Нужно также иметь в виду, что сфера деятельности правового государства распространяется не только на публичные, но и на те частные общественные отношения, которые могут быть урегулированы правом и должны быть урегулированы им (например, определенные отношения родителей и детей).

Для обобщающего определения нужно учесть много переменных, поэтому, несмотря на множество исследований, посвященных правовому государству в России, отмечается, что «к настоящему времени еще ни по одному принципиальному вопросу этой темы не сложилось того единства, которое позволило бы говорить о наличии в российской юридической науке общепризнанной доктрины правового государства. Нет единства даже в вопросе о том, какие именно признаки правового государства в своей совокупности отражают его сущность»¹. Далее мы попытаемся на базе анализа Конституции РФ и имеющихся исследований обозначить некоторые наиболее существенные стороны правового государства как базовой конституционной ценности в России и роль Конституции РФ в формировании такого государства.

¹ Зорькин В.Д. Конституционное развитие России. М., 2011. С. 52–53.

Хотя принцип правового государства (нем. – Rechtsstaat, англ. – rule of law, фр. – l'état de droit) получил признание в науке и закреплен во многих конституциях, его толкование в научной литературе все же не совсем одинаково. В целом используется многофакторный подход к анализу сторон правового государства. В зарубежной и российской литературе называются его многие составляющие, но в немецкой литературе традиционно особое внимание по отношению к качествам правового государства уделяется полноте законодательства, урегулированию законом (а не иными правовыми актами)¹ всех общественных отношений, которые нуждаются в таком урегулировании, а также принципу законности (особенно в деятельности органов публичной власти и должностных лиц). Об ограничениях государства, власти в немецкой литературе говорится меньше.

В англосаксонских изданиях акцент делается на давно (с 1688 г.) утвердившееся положение о «господстве (правлении) права» – rule of law². Речь идет о деятельности субъектов отношений на основе права, об управлении правом их поведения, причем внимание в первую очередь обращено на властвующие органы и должностные лица. Во франкоязычной литературе более отчетливо выражен качественный элемент содержания правового государства: требование хорошего, доброго (bonne) управления. Французские конституционалисты Ж. и Ж.-Э. Жиккели считают, что из общей воли и уважения к конституции проистекает хорошее управление или правовое государство, под его сенью граждане получают защиту от произвола. Правовое государство означает верховенство права, публичный порядок в обществе, а не анархию, войну и непрестанную борьбу, ограничение могущества государства. Системность правового государства опирается на конституцию и парламент, что было, как говорят цитируемые авторы, осуществлено во Франции путем революции 1789 г.³ Некоторые французские административисты, пишут Ж. и Ж.-Э. Жиккели,

¹ Конституция Франции 1958 г. допускает иное: закон регулирует только те сферы отношений, которые в ней перечислены. Остальное регулируется актами исполнительной власти, и закон в эту сферу не должен вмешиваться (теперь это правило на практике не соблюдается, парламент усилил свою роль). В Великобритании многие, даже конституционные, отношения могут регулироваться «приказами (монарха) в совете» (при монархе) и другими «статутными инструментами» (актами, имеющими силу закона), но они должны быть представлены в парламент и нуждаются в последующем утверждении парламента (иначе утрачивают силу).

² См.: Bradley A.W., Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. 15th ed. L. 2011. P. 233, 246.

³ См.: Gicquel J., Gicquel J.É. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25-e éd. P. 2011. P. 11, 433.

считают, что в специфических условиях Франции, где в Конституции нет положения о правовом государстве, Конституционный совет Франции есть воплощение правового государства¹.

Концепция правового государства не означает, что в нем не совершается правонарушений. Таких государств не существует. Более того, правонарушения совершаются также органами государства, иной публичной власти, их должностными лицами, иногда даже теми, кто по долгу службы призван пресекать правонарушения.

Понятие правового государства – это квинтэссенция, обобщение в высокой степени первого порядка правовых норм и практики государства, его публичной власти.

Первостепенное значение среди таких норм занимают конституционные нормы. В Конституции РФ содержатся многие положения, имеющие отношение к понятию правового государства. О правах и свободах человека говорится в преамбуле (их целостному комплексу посвящена гл. 2), о гражданском мире и согласии – в ч. 4 ст. 3 (никто не может присваивать или захватывать власть незаконными путями), о многонациональном российском народе как единственном источнике государственной власти в России – в ч. 1 ст. 3. Также к понятию правового государства относятся следующие положения Конституции РФ: верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, разграничение предметов ведения и полномочий между органами Российской Федерации, ее субъектов, местного самоуправления (ч. 3 ст. 5, ч. 2 ст. 11, ст. 12, ст. 71–73), установление политического многообразия, многопартийности и запрет устанавливать обязательную идеологию (ст. 13), высшая юридическая сила Конституции и обязанность всех соблюдать Конституцию и законы (ч. 1 и 2 ст. 15), разделение властей, самостоятельность (ст. 101), свобода экономической деятельности, конкуренции, запрет экономического и иных форм монополизма, равная защита всех форм собственности (ст. 8, 34), гарантии местного самоуправления (ст. 12), гарантии гражданина, его защита и покровительство государства за пределами территории государства (ст. 61), защита прав и свобод человека и гражданина и должный судебный процесс (ст. 45–53), запрет обратной силы закона (ст. 54), гарантии для иностранных граждан и предоставление политического убежища (ст. 62, 63), определение статуса субъектов Российской Федерации (ст. 66), изменение статуса субъекта Российской Федерации только по взаимному согласию Российской Федерации и соответствующего субъекта

¹ Ibid. P. 735.

Российской Федерации (ч. 5 ст. 66), гарантии прав коренных малочисленных народов (ст. 69), самостоятельное создание органов власти субъектами Российской Федерации в соответствии с принципами Конституции РФ (ст. 77), определение основных направлений внутренней и внешней политики государства Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (ч. 3 ст. 80), принятие законов представительным органом народа – Государственной Думой (ст. 105)¹ и строго установленный порядок принятия законов (ст. 105–108), гарантии для парламента (ст. 100), определение деятельности Правительства РФ законом и подзаконный характер его актов (ст. 114, 115), осуществление правосудия только судом (ст. 118), независимость судов и подчинение их только Конституции РФ и федеральному закону (ст. 120)², современные принципы формирования судов, их независимого финансирования и судебного процесса (ст. 120–124), институт конституционного контроля (ст. 125), строго определенный порядок пересмотра и внесения поправок в Конституцию РФ (гл. 9).

Возможно, здесь названы не все положения Конституции РФ, относящиеся к принципу правового государства, а некоторые имеют к нему отдаленное отношение или в какой-то мере дублируются. Обособления, классификации хотя и опираются на объективные данные, но всегда содержат субъективный элемент.

Тем не менее очевидно, что Конституция РФ содержит положения, относящиеся к правовому государству не в меньшей, а нередко в большей степени, чем многие зарубежные конституции демократических стран.

Обобщая названные положения, на наш взгляд, можно установить следующие конституционные индикаторы правового государства в России.

Первый индикатор – это источник публичной власти и права – народ на каждом уровне территориальных публичных коллективов

¹ Эта формулировка Конституции РФ неточна. В принятии закона участвуют Совет Федерации и Президент РФ. Без подписи Президента РФ закон не будет принят.

² Эта формулировка также требует уточнения. Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации рассматривают дела о соответствии законов субъектов Российской Федерации их основным законам, т. е. руководствуются в данном случае Конституцией или уставом определенного субъекта Российской Федерации. Кроме того, суды общей юрисдикции – мировые суды при рассмотрении административных дел, некоторых других дел в соответствии с разграничениями предметов ведения и полномочий (что установлено Конституцией РФ) применяют законы субъектов Российской Федерации.

(многонациональный российский народ на федеральном уровне, народ субъекта Федерации, народ муниципального образования). Только он через избранных представителей, созданные ими органы, используя институты непосредственной демократии (референдум и др.), в конечном счете создает системы власти и права. Все другие способы установления власти и издания правовых актов противоправны, незаконны. Принцип законности является важнейшим элементом этого индикатора.

Второй индикатор – материальная основа правового государства. Это создание необходимой законодательной базы для регулирования общественных отношений (а иногда и некоторых личных, приобретающих общественное значение), а также органов публичной власти, осуществляющих его применение (иногда официально в соответствии с законами могут применять законодательство и некоторые общественные формирования, например народные дружины по соблюдению общественного порядка).

В России базовый конституционный принцип правового государства (наряду с другими базовыми принципами, в том числе демократического, социального, светского государства) стал той основой, при помощи которой преодолевалось правовое наследие тоталитаризма, формировалось новое законодательство и постепенно складывалась практика правового государства. Были приняты кодексы, регулирующие различные сферы отношений (гражданский, трудовой, уголовный, об административных правонарушениях, налоговый и др.), обширное законодательство, тысячи подзаконных актов¹. Несмотря на то что в Российской Федерации еще действуют некоторые акты советского времени, создана новая система законодательства. Она на основе новых социально-экономических, политических принципов и принципов духовной жизни общества, закрепленных в Конституции РФ, регулирует общественную жизнь страны (в пределах возможного и допустимого).

В соответствии с Конституцией РФ создана другая составляющая материальной основы правового государства – новая система органов государства (от президента, парламента и правительства до территориальных отделений органов исполнительной власти в муниципальных образованиях и мировых судов в территориальных участках). Сформированы различные виды государственной службы. Создание не только необходимого законодательства и системы его принятия и

¹ См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010.

осуществления, но и целостной системы органов, действующих на демократических началах и в социальных целях, – это выполнение требований, предъявляемых в настоящее время к правовому государству. Последнее обстоятельство важно подчеркнуть – это новый вывод из практики российской действительности.

В российском законодательстве имеются свои недостатки: неполнота необходимого правового регулирования по некоторым вопросам, устаревшие подходы, иногда не соответствующие современному пониманию общечеловеческих ценностей, недостаточный учет особенностей России, менталитета ее населения, иногда парламентарии рассматривают частные вопросы вместо тщательной проработки крупных¹, неточности формулировок (они есть и в самой Конституции и, естественно, переходят в законодательство). Не все органы государства и должностные лица выполняют свои задачи в соответствии с принципами правового государства, суды и судьи не всегда пользуются высоким авторитетом в обществе, а по отношению к ним высокопоставленные чиновники иногда используют «телефонное право» (просьбы, указания, давление). Велик бюрократический аппарат, армия чиновников разного рода (в том числе на местном уровне) растет. В системе органов публичной власти недостает некоторых видов структур для полноты такой системы (например, органов общественно-государственного контроля, где представлены делегаты разных слоев населения).

Тем не менее создание материальной основы правового государства (законодательства и системы органов, соответствующей такому государству) в основном выполнено, реализация Конституции РФ в этой части осуществлена.

Третьим важнейшим индикатором российского правового государства является системное решение вопроса о правах и обязанностях человека и гражданина (включая равноправие). В Конституции РФ они закреплены на уровне международных стандартов, а некоторые положения превосходят этот уровень и представляют собой новеллы в мировом конституционном праве (например, положение о человеке как о высшей ценности). Создана и действует сложная система специализированных правоохранительных органов и должностных лиц (от

¹ Это отмечалось в периодической печати и должностными лицами государства. В результате приходится изменять только что принятые законы (например, в 2013 г. о размерах штрафов за нарушения законов о порядке проведения собраний и митингов), есть даже факты, когда вносились изменения в законы, еще не успевшие по времени вступить в действие.

прокуратуры и уполномоченного парламента по правам человека, уполномоченных президента по охране прав отдельных категорий лиц, например детей, предпринимателей, студентов, до участкового полицейского), введена апелляция в судебном процессе, есть (пока неполное) законодательство об административном процессе.

Однако полностью вопросы о взаимных правах и обязанностях на всех уровнях (индивидов, общества, государства, коллективов, объединений), о коллективных правах и обязанностях в зарубежной и российской литературе, в конституционном законодательстве еще не разработаны. Кстати, чаще всего такие положения (особенно об отношениях индивида, государства, общества, групп населения) содержатся в конституциях не развитых, а развивающихся стран, например Латинской Америки. Их опыт тоже необходимо изучать. Не все достижения конституционной мысли нашли отражение и в закреплении конкретных основных прав и свобод российским Основным Законом. В Конституции РФ не говорится о коллективных правах, о правах оппозиции, об *actio popularis*, о *habeas corpus*, не учтен опыт испанского *amparo*.

Требуют регулирования новых вопросов, тесно связанных с правами и обязанностями людей, новые вызовы жизни: наркомания, терроризм, пиратство, взятие заложников, проституция, коррупция и др. Некоторые основы для законодательного регулирования этих вопросов в соответствии с их значением должны быть закреплены в Конституции. Только тогда можно будет принять эффективное развивающее законодательство.

Четвертый индикатор – верховенство права, системность и иерархия правового регулирования. Верховенство права означает прежде всего, напомним, связанность правом и подчинение ему. Отсюда вытекает принцип законности. Обычно его относят к деятельности органов власти и должностных лиц, на деле он имеет более общий характер. Слова «законность» нет в Конституции РФ, что является некоторым упущением, так как этот термин имеет большое воспитательное значение.

В статье 15 Конституции РФ говорится о ее высшей юридической силе, об обязательном соответствии всех иных правовых актов (например, указов Президента РФ – ч. 3 ст. 90) законам. Поскольку Россия является федерацией, соответствующие федеральные акты имеют преимущество перед актами субъектов Российской Федерации, а акты последних – перед актами муниципальных образований (кроме сферы исключительных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, но и в этой сфере такие акты

не могут противоречить федеральной Конституции и федеральным законам). Для предотвращения правовых противоречий создана особая система органов – Конституционный Суд РФ, конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации. В праве есть и другие институты для обеспечения его верховенства. Однако на практике элементы авторитаризма публичной власти на всех ее уровнях иногда нарушают названный выше принцип.

Пятый индикатор – разграничение ветвей публичной власти, предметов ведения и полномочий ее органов на всех уровнях с одновременным единством принципиальных направлений их деятельности на общее благо и благо каждого человека. Как показано выше, такое организационное разграничение при сохранении необходимого единства деятельности закреплено Конституцией России и осуществляется на практике, хотя в этой области есть свои недостатки, являющиеся следствием излишней централизации, персонализма власти на различных уровнях.

Шестой индикатор – взаимность прав и обязанностей и взаимная ответственность. Эти положения относятся не только к индивидам или к ним и органам государства. Они, как говорилось, имеют всеобщий характер и в соответствующих формулировках могли бы быть закреплены в Конституции.

Выше названы только наиболее существенные индикаторы правового государства. Есть и другие, но приведенные данные, на наш взгляд, свидетельствуют о том, что в России на базе Конституции основы правового государства созданы и нуждаются в дальнейшем развитии и совершенствовании.

Конституционные основы, тенденции и проблемы развития российского законодательства: 20-летний опыт и современное состояние¹

Феномен конституции как универсальной формы закрепления основ государственного и общественного развития имеет длительную историю, которая охватывает без малого два с половиной века. В об-

¹ Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4 (41). С. 556–563. В основе статьи – выступление автора на II Научно-практической конференции «20 лет Конституции России: институты правового государства, гражданское общество и законотворческий процесс», состоявшейся 26–27 сентября 2013 г. в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

щей сложности за это время действовало более тысячи общенациональных конституций и около 500 основных законов субъектов федераций¹. Конституция РФ – неотъемлемая часть этого общего наследия и общей конституционной истории.

За 20 лет пройден достаточно большой путь, который не позволяет ограничиться только выводом о том, насколько она полно соответствует тенденциям современного конституционного развития. Необходимо перейти к следующему уровню исследований, оценивая итоги законодательного освоения конституционных ценностей и норм.

Исследование этого процесса, который можно называть конституционализацией законодательства, открывает новые горизонты научного познания, позволяющие найти пути решения существующих в этой сфере проблем.

Можно выделить три основных этапа в развитии конституционализации современного законодательства России.

На «формационном» этапе, в первые семь лет действия Конституции, были созданы основы законодательного регулирования новой общественно-экономической формации. Разрабатывались кодексы, другие законодательные акты, которые раскрывали содержание и обеспечивали действие конституционных ценностей и норм.

На втором – «адаптационном» – этапе, охватившем первое десятилетие нового века, законотворчество было направлено на решение насущных проблем политического и социально-экономического развития и корректировку правовых регуляторов.

Система законодательства того времени развивалась хаотично и неравномерно (наиболее заметным было отставание социально ориентированных отраслей законодательства). И тем не менее она решила задачу развития основных конституционных положений, далеко выходящих за рамки жизни одного поколения, что, в свою очередь, наложило отпечаток и на систему законодательства.

Процессы конституционализации усложнили структуру традиционных отраслей законодательства. В их рамках сложились относительно обособленные подотрасли (например, в сфере конституцион-

¹ Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2002; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005; Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. № 1.

ного регулирования – избирательное законодательство; в административном законодательстве – законодательство о техническом регулировании и т. д.)¹.

Наряду с традиционными стали формироваться новые комплексные отрасли законодательства, в том числе в сферах образования, науки, охраны природы, миграционных отношений².

Комплексное регулирование правовых отношений предопределено самой Конституцией РФ³. Поэтому даже в рамках традиционных отраслей законодательства все большее значение стали приобретать нормативные правовые акты, имевшие комплексную, смешанную правовую природу (например, в гражданском законодательстве акты об акционерных обществах и некоторых других видах юридических лиц)⁴.

Стали меняться и методы регулирования. В законодательство все чаще привносились элементы саморегулирования, обеспечивавшие более органичное сочетание законотворчества и правоприменения в общем цикле правового развития. Это хорошо видно на примере сферы лицензирования, в которой стали широко внедряться механизмы саморегуляции.

Такие изменения создали новую композицию законодательства, более приспособленную к решению задач реализации базовых конституционных ценностей и норм.

Не все задачи были решены в полном объеме.

Одна из причин состояла в том, что при принятии Конституции было сложно предвидеть все политические и социально-экономические явления, которые могли возникнуть в будущем.

Например, речь идет о положениях ст. 15 Конституции РФ о включении в правовую систему России и о приоритете международно-правовых принципов и норм перед законодательными актами. Эти конституционные положения, безусловно, имели прогрессивное значение, но не учитывали тот факт, что международные правовые акты

¹ См.: Рахманина Т.Н., Юртаева Е.А. Тенденции развития структуры законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 55–72.

² См.: Милушин М.И. Проблемы формирования комплексных образований в законодательстве России. М., 2003; Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика / отв. ред. С.В. Поленина. М., 2006.

³ См.: Постников А.Е., Андриченко Л.В., Васильев В.И. и др. Концепция развития конституционного законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 123–162.

⁴ См., например: Мозолин В.П. Роль гражданского законодательства в регулировании комплексных имущественных отношений // Журнал российского права. 2010. № 1.

могут развиваться разновекторно и что их воздействие на национальное право может быть противоречивым. Так, в настоящее время существуют коллизии между требованиями ВТО, ЕврАзЭС, Союза России и Беларуси, ряда других международных организаций, в которых участвует Российская Федерация¹. В Конституции нет ответа на вопрос, как разрешать такие ситуации наложения и конфликта разных международно-правовых юрисдикций и обязательств.

Возможными критериями определения их первостепенности могли бы служить требования приоритетности универсальных (глобальных) и вторичности региональных международно-правовых норм, а также соблюдения обязательств сохранения мира, демократических стандартов и защиты основных прав и свобод как высших ценностей международно-правового порядка. Конституция таких критериев не устанавливает, что препятствует полноценной реализации указанных конституционных норм.

Реализации отдельных конституционных идеалов и ценностей, в том числе правового и социального государства, препятствовал недостаточный уровень экономического, социального и правового развития. Впрочем, такие проблемы свойственны не только нашей стране. Повсеместно существуют безработица и бедность. Везде совершаются правонарушения, в том числе со стороны самого государства, его органов, что хорошо иллюстрируют решения органов конституционного контроля.

Недостижение цели полноценной конституционализации объясняется и несовершенством законодательства. Поспешность в принятии и недостаточная проработка отдельных законодательных актов вызывали противоречия и пробелы в правовом регулировании. С другой стороны, значительная часть законов, в частности в сфере избирательного законодательства, отличались чрезмерной детализацией, не соответствовавшей предмету их регулирования.

¹ См.: Калмыкова А.В., Каширкина А.А., Лукьянова В.Ю., Морозов А.Н. Система правовых актов в сфере технического регулирования в условиях формирования Единого экономического пространства // Журнал российского права. 2011. № 6; Тиун О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Влияние норм международного права на развитие национального законодательства // Журнал российского права. 2010. № 6; Каширкина А.А., Морозов А.Н. Правовые аспекты интеграции на постсоветском пространстве в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2010. № 2; Каширкина А.А. Доктринальные подходы к соотношению международно-правовых и национальных норм // Журнал российского права. 2009. № 6; Лукьянова В.Ю. О формировании Единого экономического пространства // Журнал российского права. 2012. № 9.

Многие законы принимались без расчета на их применение, что стало фактором, дестабилизирующим правоприменительную практику. Наглядным примером было регулирование земельных отношений, где нормы гражданского и земельного законодательства не только вступали в конкуренцию, но и создавали ситуацию, когда фактическая правоприменительная практика формировалась автономным и часто противоречивым образом.

В последние годы наступил третий – «модернизационный» – этап освоения конституционных ценностей и норм.

На этом этапе уже не ставятся задачи коренного преобразования законодательства. Вместе с тем он не ограничивается его текущим совершенствованием. Модернизацию отличают масштаб и способ решения задач, что требует принятия не только новых законов, но и совершенствования методов и средств правового воздействия¹.

В ее развитии можно выделить ряд основных направлений по освоению конституционных ценностей и норм.

Модернизация законодательства характеризуется, прежде всего, смещением вектора законодательного развития в направлении социально-гуманитарных вопросов, а также стремлением обеспечить равновесие частных, социально-групповых и общегосударственных интересов.

Если раньше доминирующее значение придавалось в основном экономически ориентированным отраслям и связанным с ними правовым институтам, то в последние годы наблюдается более динамичное развитие и других отраслей законодательства. В первую очередь речь идет об административном законодательстве, определяющем процедуры публичных услуг, порядок технического регулирования, пределы административных барьеров². На новых основах развивается трудовое законодательство, что обеспечивает саморазвитие рынка труда. Совершенствуется бюджетное законодательство, регулирующее ресурсное сопровождение основных экономических и социальных программ³.

¹ См.: Хабриева Т.Я. Стабильность, модернизация законодательства и задачи юридической науки // Закон: стабильность и динамика. М., 2007; Организация законопроектной деятельности в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005.

² См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011; Техническое регулирование: правовые аспекты / под ред. Ю.А. Тихомирова и В.Ю. Саламатова. М.: Волтерс Клувер, 2010.

³ См.: Ким Ю.В. Достойная жизнь как категория конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8; Правовое регулирование деятельности организаций, оказывающих услуги в сфере здравоохранения, образования и культуры: научно-практическое пособие / под ред. Н.В. Путило. М., 2012.

При этом назначение государства все более ассоциируется с его функцией по социальному обслуживанию населения, что отчетливо видно на примере принятого в 2011 г. Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и вступивших в силу с сентября 2013 г. норм Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Второе основное направление модернизации законодательства – гармонизация предметов законодательного регулирования федерации и ее субъектов.

Конституция определила весьма общую схему компетенционных доминант, оставив широкий простор для законодательного регулирования на каждом из уровней организации публично-властных отношений. Для первых семи лет действия Конституции была характерна тенденция к децентрализации. Потом возобладали тенденция к централизации и более интенсивному развитию федерального законодательства. В последние годы заметно стремление к обеспечению равновесия федерального и регионального законодательства на основе принципов subsidiarity правового регулирования¹.

В частности, речь идет о совершенствовании механизма совместного ведения Федерации и ее субъектов. Конституция РФ призывает не делить, а делать общее дело, предполагает сотрудничество, а не размежевание двух уровней власти.

Законодательство субъектов РФ имеет важное значение в системе российского законодательства. Оно призвано отразить особенности их развития, в том числе своеобразие накопленного ими законотворческого опыта и правоприменительной практики.

Необходимо более широко использовать возможности опережающего регулирования со стороны субъектов РФ. Но в последнее время таких примеров становится все меньше. Одна из немногих сфер, где оно сохраняется, – это государственная поддержка инновационной деятельности.

Очевидна и другая проблема. В отдельных сферах правового регулирования достаточно, чтобы разграничение законодательной компетенции между федерацией и ее субъектами имело только общие контуры. Практика и без подсказки федерального законодателя найдет необходимые решения. В связи с этим отметим, что и сам процесс бесконечного разделения компетенции приводит к нежела-

¹ См.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М.: ИЗИСП, 2003; Институты конституционного права / под ред. Л.В. Андриченко и А.Е. Постникова. М., 2011.

тельной «имиджевой» конкуренции двух уровней власти и нередко отодвигает на второй план необходимость решения реальных дел и проблем.

Необходимо более полное развитие и муниципального нормотворчества как одной из важнейших сфер правовой системы страны¹.

Третье основное направление модернизации законодательства – обеспечение гармоничного сочетания методов правового воздействия.

Появляются новые сочетания императивных и диспозитивных режимов регулирования. Так, в публичные сферы, в которых традиционно отсутствует равенство сторон, все чаще проникают элементы частного права, связанные с использованием договорных и согласительных процедур.

В системе государственного регулирования и даже администрирования внедряются более гибкие формы и инструменты, что во многом вызвано объективными процессами демократизации и развития рыночных экономических отношений. Наиболее полно такие процессы проявляются в социальном законодательстве, открывающем широкое поле для использования социальных контрактов. Они интенсивно развиваются и в экологическом праве в формате договоров природопользования. Указанные процессы затрагивают даже сферу уголовно-процессуального права. В настоящее время в нем предусмотрена возможность досудебного соглашения о сотрудничестве с участниками уголовно-процессуальных дел.

С другой стороны, расширяется и сфера применения публично-правовых методов и средств. Так, антикоррупционное законодательство распространяет свое действие на частноправовую сферу, обязывая банки сообщать сведения об имущественном положении чиновников, а частные предприятия и организации – предпринимать меры по предупреждению в своей деятельности коррупции².

В целом в последние годы наблюдается тенденция к более широкому синтезу частноправовых и публично-правовых средств, что становится мощным фактором повышения регулятивных возможностей законодательства.

Четвертое основное направление модернизации – систематизация законодательства.

¹ См.: Васильев В.И. «Вертикаль» и «горизонталь». Правовые вопросы организации власти. М., 2006; Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2011.

² Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2012; Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: науч.-практ. пособие / под ред. Н.Г. Семилютиной и Е.И. Спектор. М., 2012.

Очевидна необходимость перехода от экстенсивного развития законодательства, связанного со стремительным увеличением числа законов, к целенаправленной законодательной политике с целью обеспечения полноценной реализации конституционных принципов и норм.

Сейчас действуют около тысячи «базовых» федеральных законов и более 20 тысяч законов субъектов РФ.

И это лишь малая часть массива федерального законодательства (около 5 тысяч законов) и законодательства субъектов Федерации (более 100 тысяч законов), которое постоянно растет.

С увеличением числа законов возникает проблема расшатывания роли законодательства как важнейшего регулятора общественной жизни.

Одним из основных методов по упорядочению массива законодательства является кодификация¹. Но поставленные перед ней цели, в том числе по обеспечению большей устойчивости правового регулирования, осуществляются редко. Об этом, в частности, свидетельствуют частые изменения кодексов².

Остается нерешенной и задача углубления систематизации социальных отраслей законодательства, в том числе в сферах культуры, здравоохранения, миграционной политики.

Основным фактором, препятствующим систематизации законодательства, является неустойчивость самих отношений, которые стали либо могут стать предметом кодифицированного регулирования.

Но дело не только в этом. Критерии выбора кодекса как одной из форм федерального закона теоретически определены достаточно подробно. Поэтому на практике их применяют подчас излишне свободно³.

Некоторые кодексы, как, например, Градостроительный, возникают на «пустом месте» при отсутствии накопленного нормативного материала, когда, по сути, еще нечего кодифицировать. В таких ситу-

¹ См.: Рахманина Т.Н. Кодификация законодательства. М., 2005; Рахманина Т.Н. Закон как высшая форма кодификации // Проблемы советского законодательства: Труды ВНИИСЗ. М., 1987; Кодификация законодательства и эффективный механизм правового регулирования (рецензия на сборник «Кодификация законодательства: теория, практика, техника: материалы Международной научно-практической конференции» / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова) // Журнал российского права. 2009. № 7.

² См.: Соколова Э.Д. Проблемы совершенствования правового регулирования налоговой системы России // Финансовое право. 2012. № 1; Долина Ю.Л. Правовое регулирование использования и охраны лесов // Журнал российского права. 2012. № 2.

³ См.: Юртаева Е.А. Системность и систематизация в законотворчестве: теория и опыт // Российская юстиция. 2010. № 4.

ациях принятие кодекса становится мерой, не адекватной характеру и объему регулируемых отношений.

Эта проблема имеет продолжение и на региональном уровне, где процессы кодификации развиваются особенно активно, при том что они не обладают необходимым массивом законодательных норм. Кодификация, по нашему мнению, должна оставаться в орбите федерального законодательства, способного объединить все нормы или, по крайней мере, большую их часть в соответствующей сфере общественных отношений.

Важнейшим условием решения задач модернизации является повышение качества законодательного регулирования.

В последние годы было многое сделано для преодоления деструктивных явлений в развитии законодательства. Совершенствуются процедуры правового мониторинга, оценки регулирующего воздействия, иных современных технологий¹.

Но по-прежнему проблемным направлением остается соблюдение требований законодательной техники². Законодательная техника требует прежде всего правильного определения предмета регулирования законопроекта. Ошибки в решении этого вопроса порождают вал законодательных инициатив, которые, по существу, не только не могут быть законами, но и не составляют надлежащего нормативного объекта регулирования.

Необходима координация законотворческих инициатив. Важную, «стягивающую» роль в этом процессе играют Послания Президента РФ и планы законопроектной деятельности Правительства, определяющие стратегические направления законодательной деятельности. Следует дополнить этот механизм, усилив роль Федерального Собрания в определении основных направлений законотворчества. Важное значение в связи с этим имеет продолжение исследований концепций развития российского законодательства³.

¹ См.: Тихомиров Ю.А., Горохов Д.Б. Правовой мониторинг. М., 2009; Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии. М., 2009.

² О проблемах законодательной техники, см.: Юридическая техника: учеб. пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009; Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2010; Нормотворческая юридическая техника / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2011.

³ В 2010 г. было опубликовано уже пятое издание фундаментального издания Института «Концепции развития законодательства Российской Федерации».

Но и эти меры могут оказаться недостаточными, если не будут приняты два принципиально важных правовых решения, направленных на углубление конституционализации законодательства.

Речь идет, во-первых, о принятии закона «О нормативных правовых актах». Его принятие позволит решить задачи обеспечения системности, стабильности и предсказуемости нормотворческой деятельности, гармонизации законодательных и международно-правовых актов, совершенствования правоприменительной практики, использования современных юридических технологий¹.

Конечно, закон о нормативных правовых актах – это не панацея от всех «болезней» правотворчества, но очевидно, что без него не будет заметного прогресса в законодательном освоении конституционных ценностей и норм.

Возможно, еще более значимо второе правовое решение – разработка и принятие закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации» как средства углубления конституционализации законодательства.

Такой закон позволит раскрыть природу Федерального Собрания как законодательного и представительного органа и структурировать осуществление его функций, что соответствует современным тенденциям правового развития. Об этом, в частности, свидетельствует опыт Франции, Канады, Казахстана, других государств, обеспечивающих комплексное регулирование правового статуса парламента.

Закон внесет большую ясность в правовое регулирование полномочий Федерального Собрания, в том числе по формированию других государственных органов и назначению должностных лиц.

Вместе с тем он позволит придать адекватную правовую форму многим существующим нормам. В частности, речь идет о проблеме регламентации отношений парламента с другими органами государственной власти. В настоящее время многие из них регулируются регламентами палат. Но регламенты – это акты ограниченного, локального действия, которые могут обязывать только законодателей. Другие государственные органы под их действие не подпадают. Необходимо принятие закона, который исчерпывающим образом определит правовой формат взаимодействия парламента с другими государственными органами.

¹ См.: Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2012. № 8; Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект)». М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2013.

Принятие закона позволит укрепить и механизмы взаимодействия парламента с институтами гражданского общества. Впереди еще немало избирательных циклов. Поэтому так важно закрепить правовые возможности участия Федерального Собрания в организации диалога разных общественно-политических сил, в обсуждении гражданских инициатив, в привлечении общественных объединений и граждан к решению общегосударственных задач. Без использования такого потенциала невозможно не только снизить остроту избирательных кампаний, но и решить проблему отчуждения человека и общества от государства.

Следует также подчеркнуть, что такой закон, обеспечивая конституционализацию правового статуса Федерального Собрания, будет способствовать конституционализации и других сфер законодательного регулирования, создав более совершенный механизм ее осуществления.

Конституция России в мировом пространстве¹

Конституционный процесс в мире продолжает развиваться, впечатляя своим количественным измерением² и содержательным разнообразием³. В большинстве стран действуют конституции капиталистического общества на разных ступенях его эволюции.

В отдельных государствах (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба, Лаос) продолжают существовать конституции социалистического типа, сохраняющие господство социалистической собственности, руководящую роль коммунистической партии, систему советов как органов государственной власти, обязательную идеологию – марксизм-ленинизм с национальной спецификой – идеи Мао Цзэдуна

¹ Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 6.

² Сейчас действует более 200 конституций государств, приблизительно 400 основных законов субъектов федераций, несколько конституций территориальных автономных образований (Крыма в Украине, Каракалпакской Республики в Узбекистане и др.). В мире существуют непризнанные государства, многие из которых приняли конституции (Тайвань, Приднестровская Молдавская Республика, Нагорно-Карабахская Республика и др.).

³ См. подробнее: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 5–6; Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013; Ginzburg T., Dixon R. Comparative Constitutional Law. Northampton, 2011; Troper M. Droit constitutionnel (34e edition). Paris, 2013; Ponthoreau M. – C. Droits constitutionnels compares. Paris, 2011.

и Дэн Сяопина в Китае, Хосе Марти на Кубе, Ким Ир Сена в КНДР и др.¹

В странах мусульманского фундаментализма (в Королевстве Саудовская Аравия, Султанате Оман и др.), где, как правило, нет парламентов, выборов, референдумов, партий, в последние десятилетия появились дарованные монархами основные законы (низамы). По форме они подобны конституциям, но объявляют подлинной конституцией Коран и Сунну (например, ст. 1 Основного низама об управлении Саудовской Аравии 1992 г.)².

Различны формы конституций. В большинстве государств, как и в России, конституция представляет собой единый акт, документ высшей юридической силы. В Израиле, Швеции, некоторых других странах роль конституции выполняет совокупность основных (конституционных) законов, принятых в разное время, иногда с промежутками в сотню и более лет³.

В Великобритании и Новой Зеландии конституции состоят из обычных (не основных) законов. Они включают также некоторые судебные прецеденты (решения высших судов по публично-правовым вопросам), конституционные обычаи и даже выводы выдающихся британских конституционалистов⁴. Например, частью британской конституции считается доктрина правоведа второй половины XIX – начала XX в. А.В. Дэйси об осуществлении парламентом суверенитета Британии⁵.

Среди этих конституционных актов свое место занимает Конституция РФ 1993 г.

В первое десятилетие ее существования в оценках преобладал акцент на признаки конституции *ad hoc*, основного закона, рассчитанного на преодоление «переходного периода» в государствах с «дефицитом демократии»⁶. Речь идет об особом явлении в конститу-

¹ См.: Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 3. М., 2010. С. 225–226, 267–269; Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 2. М., 2006. С. 548, 550.

² См.: Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1. М., 2010. С. 492.

³ Там же. С. 98–142; Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. Т. 3. М., 2001. С. 583–702.

⁴ См.: Уолкер Р. Английская судебная система. М., 1980. С. 155–189; Уэйд Е.С., Филлипс Д.Д. Конституционное право. М., 1950. С. 5–15.

⁵ См.: Дэйси А.В. Основы государственного права Англии: введение в изучение английской конституции. М., 1905. С. 44–97.

⁶ См.: Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М., 2005.

ционном праве, конституциях, которые в силу соединения растущего нового и сохранения пережитков старого по определению несовершенны, гибриды.

Однако спроектированная таким образом Конституция РФ 1993 г. и через 20 лет после принятия доказала свою жизнеспособность и юридическую пригодность на неограниченный срок. Она не только позволила сформировать новую правовую систему и систему законодательства, но и задала юридические координаты, на основе которых формулируются и реализуются правовые решения, чей регулятивный потенциал простирается за пределы жизни одного поколения¹.

Для ее анализа долгое время преобладавший в отечественной доктрине типологический подход к классификации конституций недостаточен и требует использования, как это делается в зарубежной литературе², понятия модели конституции. Поэтому в российской доктрине в развитие типологической (формационной) характеристики конституции предложено *цивилизационное, социокультурное правовое понятие модели конституции*³, которое позволяет учесть существующие особенности конституций.

В истории сменялись и продолжают существовать различные модели основных законов. Капиталистическая либерально-инструментальная модель конституций США 1787 г.⁴, Франции 1852 г.⁵ или Германии 1871 г.⁶ отличается от капиталистической модели Португалии 1976 г. или Бразилии 1988 г., а положения социалистической Конституции Китая 1982 г., признающей социалистическое рыночное хозяйство, отличаются от жестких запретов советских конституций. Подобный анализ моделей может быть продолжен, и в целом он подтверждает эффективность такого исследовательского подхода, в том

¹ См.: Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. № 6 (36). С. 25–30.

² См.: Jackson V.C., Tushnet M. V. Comparative Constitutional Law, 2nd ed. N.Y., 2006; Rosenfeld M. The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford, 2013.

³ См.: Хабриева Т.Я. Российская конституционная модель и развитие законодательства // Конституция и законодательство: по материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). Кн. II. М., 2004. С.5–18; Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 586.

⁴ См.: Лафитский В.И. Конституционный строй США. М., 2007.

⁵ См.: Lockwood H.C. Constitutional History of France. Chicago, 1890.

⁶ См.: Murkens E.K. From Empire to Union: Conceptions of German Constitutional Law since 1871. Oxford, 2013.

числе для выявления своеобразия российской Конституции, ее места и роли в современном мире.

В связи с этим допустимо ли рассматривать Конституцию РФ в качестве особой модели родового характера, как это делают некоторые французские исследователи?¹ Полагаем, что нет, поскольку она относится к постсоциалистической модели конституции, действующей в настоящее время более чем в 20 странах – бывших социалистических государствах (Болгарии, Румынии, Монголии и др.). Вместе с тем она представляет собой *особую разновидность постсоциалистической модели конституций*. Это *евразийская разновидность* постсоциалистической модели. Ей присущи свои особенности, обусловленные своеобразием России, составом ее населения, историческими и культурными традициями народов, институтов общественного и государственного строя, природой социальных отношений, характером и организацией государственной власти, даже ее уникальным географическим положением². Они находят отражение и в конституционном закреплении особой формы государственно-территориального устройства – федерации. Надо, кстати, специально заметить, что другой евразийской и вообще постсоциалистической федерации не существует, а сама Российская Федерация характеризуется соединением в разных сочетаниях территориального и этнического подходов. В России установилась своеобразная форма правления (разновидность президентско-парламентарной республики), есть немало специфики в регулировании экономических и национальных отношений и т. д.

Можно выделить особые черты и свойства отечественной конституционной модели.

Во-первых, как и другие постсоциалистические конституции, она возникла в условиях антитоталитарных демократических перемен. Но эти процессы достаточно существенно отличались от тех, которые происходили в других странах социалистического лагеря. В России это был длительный процесс с периодическими изменениями соотношения и роли различных социально-политических сил: сначала – «перестройка сверху» в целях создания социализма «с человеческим

¹ Такую идею, в частности, высказал известный французский компаративист Р. Леже, выступая в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Подробно идею «самобытности» российской Конституции он развивает в ряде работ (см.: Леже Р. Великие правовые системы современности. М., 2009. С. 211–220).

² См.: Хабриева Т.Я. Российская конституционная модель социального государства // Конституция, закон и социальная сфера общества: материалы научно-практической конференции (Москва, 1 декабря 2008 г.). С. 3–11.

лицом», потом – распад СССР, затем – острые конфликты и противостояние ветвей власти, трагически закончившиеся в начале октября 1993 г. Эти события наложили заметный отпечаток на содержание Конституции 1993 г. и на ее подходы к регулированию многих вопросов, в том числе форм собственности, социальной роли государства, статуса общественных объединений¹.

Во-вторых, будучи создана в специфических условиях крушения тоталитаризма и предотвращенной гражданской войны, российская Конституция стала документом, содержащим элементы общественно-го договора разных социальных слоев населения и политических групп.

В-третьих, ее особенность состоит в стремлении сбалансировать конституционное регулирование. Конституции традиционного капиталистического общества излишне индивидуалистичны. Социалистические конституции, напротив, нередко забывают о человеке. Современная российская конституционная модель ставит целью преодоление западного индивидуализма, соединение интересов человека и коллектива, человека и государства, человека и общества. Ошибочно объявлять только права и свободы индивида высшей ценностью, существующей в обществе. Государство – такая же ценность и достижение человеческой цивилизации, как и институт прав и свобод человека². Поэтому нельзя недооценивать значение государственных институтов, как и нельзя продолжать поддерживать пафос слома государственности, оправданный в период борьбы с тоталитаризмом. Нельзя противопоставлять личность и государство, когда государственная власть исходит от народа, принадлежит и служит ему. Должен быть достигнут паритет прав, свобод и ответственности гражданина с одной стороны и «коллективной личности» – общества и представляющего его государства – с другой. Таким образом, следует отметить новую ориентированность российской конституционной модели.

В-четвертых, российская конституционная модель позволяет общественным отношениям эволюционировать в разных направлениях, искать оптимальную для российских условий форму. Двадцатилетний опыт доказал, что она способна функционировать в изменяющихся условиях, в том числе в новых крупномасштабных процессах глобализации. В связи с этим весьма показательна практика федеративного развития России, которая прошла уже несколько этапов, а положения Конституции остались неизменными³.

¹ См.: Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011.

² См.: Мамут Л.С. Современная российская государственность и культура демократии // Государство и право. 2009. № 1. С. 5–14.

³ См.: Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб., 2004.

И наконец, в-пятых, общественная стабильность, заложенная в российской конституционной модели, опирается на поступательное, прогрессивное развитие общества. Новая схема связей и отношений рассчитана на действие в течение длительного времени, вместе с тем она предполагает постоянное решение новых задач. Поэтому в Конституции заключена диалектика стабильности и изменчивости. Ее базовые ценности стабильны, способы их осуществления изменчивы.

Конституция РФ имеет немало принципиально общего с известными конституционными актами. И эта ее сторона хорошо изучена в науке, особенно с точки зрения конституционно-ценностной матрицы, которая совпадает у подавляющего большинства современных конституций. Но есть важная особенность Конституции РФ, существенным образом отличающая ее от других основных законов. Все конституции, хотя по-разному и в неодинаковой степени (например, конституции США 1787 г. и Норвегии 1814 г. – в минимальной степени), юридически закрепляют те отношения, которые в большинстве государств постепенно стали предметом конституционного регулирования. Это основы правового статуса личности, положения и деятельности сообществ и объединений людей, основы общественного строя, организации и деятельности государства и его основных органов. Причем, как известно, в конституциях зарубежных стран длительное время использовался ограниченный подход к содержанию конституции, включавший в основном регламентацию вопросов власти и прав человека.

Конституция 1993 г. характеризуется комплексным подходом конституционного регулирования всего строя страны, начало которому положила первая Конституция нашей страны – Конституция 1918 г.¹ В дальнейшем он совершенствовался в последующих конституциях СССР 1924, 1936 и 1977 гг.

Под воздействием советских конституций изменились подходы к конституционному регулированию многих государств. Первой стала Веймарская конституция Германии 1919 г., которую иногда в зарубежных исследованиях ошибочно называют первой социальной конституцией² (такой была частично мексиканская Конституция 1917 г. а в полном объеме – первая российская Конституция 1918 г.). Влияние советского подхода к объекту конституционного регулирования заметно и в других основных законах, принятых после Первой мировой

¹ См.: Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. М., 2003.

² Caldwell P. Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law: The Theory & Practice of Weimar Constitutionalism. Duke University Press. 1997.

войны, в частности в конституциях Польши 1921 г.¹, Чехословакии 1920 г.², Ирландии 1937 г.³ и т. д. В них появились краткие положения, относящиеся к некоторым элементам общественного строя.

После Второй мировой войны такого рода положения получили более широкое распространение в новых конституциях, в том числе в конституциях Италии, Египта, Индии и других стран, в большой группе так называемых стран социалистической ориентации, число которых одно время доходило до 17. Во всех этих основных законах был определен элемент влияния конституций нашей страны как одного из основных ориентиров развития мирового конституционного пространства задолго до принятия Конституции России 1993 г.⁴

Важно, однако, подчеркнуть, что, говоря о роли советских конституций, имеется в виду сохранение влияния советского (и в целом марксистского) подхода к объекту регулирования в конституционном праве, а не социальное содержание такого регулирования (кроме группы стран социалистической ориентации).

Содержание советских социалистических конституций далеко не всегда соответствовало общечеловеческим ценностям. Они провозглашали диктатуру пролетариата, замененную в Конституции 1977 г. концепцией общенародного социалистического государства, включали положения об эксплуататорах и их упразднении, о неравенстве социальных классов и слоев населения, о руководящей роли одной партии, всеобъемлющей роли государства в экономике, отрицании местного самоуправления и др. Вместе с тем следует заметить, что в этих конституциях впервые утверждались такие социальные права граждан (о человеке не говорилось), которых не было в конституциях западных стран того времени. В частности, они впервые в истории конституционного развития ввели социальные обязанности граждан, а в западные конституции того времени обычно включались только обязанности по уплате налогов и военной службе.

В соответствии с правовой непрерывностью комплексный подход к конституционному регулированию сохранен и в Конституции России 1993 г. В ней имеется особая глава – «Основы конституционного

¹ Конституции буржуазных стран: в 3 т. Т. 1. М., 1935. С. 202–224.

² См.: Конституции буржуазных стран: в 3 т. Т. 2. М., 1936. С. 14–36.

³ См.: Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. Т. 1. М., 2001. С. 785–816; Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003. С. 186–189.

⁴ См.: Конституционное право развивающихся стран. Общество, власть, личность / под ред. В.Е. Чиркина. М., 1990; Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного права. М., 1997.

строю». Помимо основных законов, принятых в русле той же конституционно-правовой традиции (в частности, Армении, Беларуси, некоторых других постсоветских государств)¹, нечто подобное существует в конституциях сохранившихся социалистических государств (там тоже используется комплексный подход), но они исходят из других принципов общественного развития, которые раскрываются на примере советской России.

В большинстве других зарубежных конституций, особенно в конституциях, отражающих влияние англосаксонского права, есть лишь отдельные социально-экономические положения и положения политического характера².

Лишь в редких случаях в них содержатся главы, соответствующие вызовам нашего времени. Так, в Конституции Италии 1947 г. есть главы «Экономические отношения», «Политические отношения», «Этико-социальные отношения». В Конституции Испании 1978 г. – глава «Об основополагающих принципах социально-экономической политики». Большие разделы, посвященные экономической организации общества, включены в основные законы Португалии 1976 г., Швейцарии 1999 г., Бразилии 1988 г., Венесуэлы 1999 г., ряда других латиноамериканских государств.

По своему содержанию они совсем не похожи на конституции, принимавшиеся до второй половины XX в. Это свидетельствует о том, что комплексный подход к конституционному регулированию, к регламентации принципиальных социально-экономических и политических отношений, впервые заложенный в советских конституциях, постепенно пробивает себе дорогу в конституциях других государств.

Процессы сближения конституционного права различных стран затронули и основные законы государств тоталитарного социализма. В них включены теперь положения о важной роли частной собственности (правда, в дополнение к государственной социалистической собственности), о социалистическом рыночном хозяйстве, о правовом государстве и др.³

¹ См.: Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 2. М., 2010. С. 756–758, 792–795; Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. Т. 1. М., 2001. С. 262–264, 298–301.

² См.: Хабриева Т.Я. Вступительная статья // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1. М., 2006. С. 22–23.

³ См.: Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 3. М., 2010. С. 226–233.

Процессы правовой глобализации усиливаются¹. Вместе с тем нельзя не видеть, что они не нивелируют и не упраздняют национальные особенности стран и их конституций. Так, очевидно, что Конституция РФ имеет и сохраняет свои существенные особенности, традиции, которые обусловлены спецификой нашей страны². Можно спорить, является ли Россия особой цивилизацией в развитии человечества (полагаем, что все-таки нет), но бесспорно ее уникальное положение в мире. Невозможно отрицать и особое значение Конституции РФ в мировом конституционном пространстве.

Своеобразие российской конституции, ее место и роль в мировом конституционном пространстве раскрываются не в частностях³, а в ее базовых ценностях. Это ценности, которые выражают основы правового положения личности, сообществ и объединений граждан, принципы организации общественного строя, социального содержания и деятельности государства. Базовые ценности имеют непреходящий характер и сохраняются при возможном принятии новой конституции. Не частные положения, а именно базовые ценности могут оказать наиболее существенное влияние на развитие конституционализма в мире. В свое время так было с учреждением поста президента взамен монарха, с личными правами человека, затем – с социально-экономическими правами, с положениями экономического и социального характера. В этом контексте роль Конституции РФ в мировом пространстве тоже находит свое проявление.

Так, одной из новелл Конституции РФ является положение о высшей ценности человека (ст. 2). О ценности, и даже о высшей ценности, человеческой личности говорится в некоторых конституциях мусульманских стран, принятых до Конституции РФ (конституции Бангладеш 1972 г., Ирана 1979 г.)⁴. В последних ценность личности толкуется в связи с волей Аллаха и с позиций ислама. В отличие от таких конституционных формул, четкое положение ст. 2 Конституции РФ имеет универсальное значение, поэтому оно было воспринято мно-

¹ См.: Лукашук А.А. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. 262.

² См.: Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. № 5. С. 3–9.

³ Например, не очень существенно, что Президент России избирается на 6 лет, а Президент Польши – на 5 или что в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации законопроект проходит три чтения, а в болгарском парламенте – два и т. д.

⁴ См.: Лафитский В.И. Сравнительное правоведение в образах права. Т. 2. М., 2011. С. 126–132.

гими современными конституциями, в том числе постсоветских республик (Беларуси, Казахстана и др.).

Важное положение, раскрывающее конституционно-правовое содержание ценности человека, содержится в ст. 7 Конституции РФ. Она устанавливает, что целью Российской Федерации как социального государства является создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и развитие человека. Это положение также воспринято в ряде новых конституций XXI в. (в частности, Бутана, Непала, Восточного Тимора и др.), хотя и в своеобразных формулировках, отражающих особенности их социально-экономического развития¹. В традиционных западных конституциях таких положений нет.

Влияние Конституции РФ, взявшей много ценного из мирового опыта конституционного строительства, заметно в формулировках постсоциалистических конституций об идеологическом многообразии. Некоторые из них, в том числе Конституция Украины 1996 г., уточнили формулировку Конституции России, что свидетельствует о разностороннем, прямом и обратном влиянии. Такое взаимовлияние заметно и в положениях о формах собственности и их равноправии (положений последнего рода нет в западных конституциях), в нормах, относящихся к общественным объединениям (в западных конституциях таких норм нет, кроме редкого упоминания о профсоюзах).

Можно привести и другие факты, свидетельствующие о роли Конституции РФ в мировом конституционном пространстве, равно как и о взаимовлияниях разных конституций. Основной Закон России тоже воспринял много ценного из мирового опыта конституционного строительства. Все это позволяет прогнозировать позитивное будущее Конституции России.

Текст Основного Закона России не идеален². Конституция принималась в особых условиях, что, несомненно, повлияло на ее содержание. Оставлены в прошлом положения о планировании экономики и социального развития, о дружбе народов и др. Некоторые из этих положений, впервые введенные в тексты конституций в нашей стра-

¹ См.: Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 2. М., 2010. С. 141–144, 536–538.

² См.: § 1 гл. 4 кн.: Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013.

не, теперь в измененных формулировках восприняты основными законами многих западных стран¹. Ученые справедливо обращают внимание на неточные формулировки Конституции РФ.

Все это, однако, не умаляет ценности Конституции РФ в мировом конституционализме. Принятая в 1993 г. с целью установления гражданского мира и согласия, она выполнила роль юридического закрепления общественного договора между различными социально-политическими силами. Ее базовые ценности имеют непреходящее значение, и их потенциал в достижении целей социального прогресса не исчерпан.

Конечно, это не исключает необходимые корректировки конституционного текста. Сакрализация конституции, не допускающая внесения в нее изменений, отвергнута практикой. В мире идет постоянный процесс обновления конституций, в том числе и на постсоветском пространстве.

Так, в Конституцию Молдовы 1994 г. поправки вносились шесть раз (изменены 37 статей из 51). Конституция Узбекистана 1992 г. обновлялась пять раз (30 статей из 128). Конституция Азербайджана 1995 г. корректировалась дважды (72 изменения в 51 статье). Три раза вносились изменения в Конституцию Казахстана 1995 г. (скорректированы 40 из 98 статей). На постсоветском пространстве чаще всего поправки вносились в Конституцию Грузии 1995 г. (были изменены 58 из 109 статей, кроме того, в текст Основного Закона включены восемь новых статей)².

При этом важно отметить не только количественные, но и качественные показатели обновления конституций. В частности, в Казахстане, Беларуси, Украине вносились существенные изменения в конституционно-правовые механизмы разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. В основные законы Армении и Кыргызстана внесены дополнения, заметно расширившие перечень конституционных прав и свобод. В Узбекистане, Таджикистане, ряде других государств укреплены конституционные гарантии местного самоуправления.

Таких кардинальных конституционных новелл в Основном Законе России не было. Его развитие осуществлялось в основном посредством конституционализации законодательства и правоприменительной практики, позволяющей, с одной стороны, сохранять конститу-

¹ См.: Сравнительное конституционное право / под ред. В.Е. Чиркина. М., 1997.

² Приведенные данные рассчитывались по официально опубликованным текстам конституций и поправок, внесенных в их тексты.

ционную стабильность, а с другой – обеспечивать проведение необходимых реформ, направленных на реализацию базовых ценностей Конституции¹.

Как представляется, такой вектор конституционного развития России в наибольшей степени соответствует условиям и вызовам нашего времени.

Парадигмы конституционной реформы²

Одна из аксиом теории и практики конституционного права состоит в том, что в правовом государстве недопустим разрыв между конституцией и общественной практикой. Управлять государством и обществом можно только на основе конституции в тех формах и теми методами, которые предусмотрены в ней. Однозначно, что обновление и соблюдение конституции – две стороны единого конституционного процесса, хотя реконструкция конституции (частичная или полная) всегда требует больших инвестиций, ломает правовую систему, выстроенную последовательно, на фундаменте конституции. Но с течением времени в основные законы вносятся поправки, принимаются новые конституционные тексты. Исследования подтверждают, что большая часть конституций, действующих в современных государствах, подвергалась изменениям. Они коснулись и старейших конституций, и самых новых³, имеют разный характер, часто достигают степени конституционных реформ.

Для конституционного развития предыдущих столетий (XVIII–XIX вв.) было характерно создание новых конституций в результате революций, поправки же к ним были сравнительно редки: как известно, в Конституцию США за два с лишним века внесено всего 27 поправок. Это была эпоха относительной конституционной стабильности. А XX век можно рассматривать как период крупных конституционных изменений, ознаменовавшийся принятием первой конституции социалистического типа – Конституции РСФСР 1918 г.

¹ См.: Хабриева Т.Я. Конституционные основы, тенденции и проблемы развития российского законодательства: 20-летний опыт и современное состояние // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4. С. 556–563.

² Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5 (54). С. 820–830.

³ Например, не избежала этого одна из новейших конституций – Конституция Венгрии 2011 г.

и созданием новых конституционных моделей¹ после Второй мировой войны. Имеются в виду не только конституции 130 государств, возникших в результате освобождения от колониальной зависимости, но и основные законы традиционных капиталистических государств и новые конституции постсоциалистических стран.

В период завершающего десятилетия XX – начала XXI в. происходили многочисленные конституционные реформы по всему миру, назначение, масштаб и динамика которых заметно отличаются от реформ прежних лет².

В истории цивилизации немало ярких правовых образцов, но даже самые безупречные для своего времени правовые акты имеют недостатки. Ни одна конституция в мире не является совершенной. Причем неурегулированность тех или иных вопросов основным законом нельзя считать его недостатком и даже конституционным пробелом³. Определить исчерпывающий перечень вопросов, требующих конституционного регулирования, очень сложно – он зависит от многих условий: исторических, социально-политических, целевого назначения конституции, степени зрелости общественных отношений и др. В то же время планка конституционных идеалов весьма высока, а их достижение обусловлено временными и другими существенными факторами.

Конституция – развивающаяся правовая материя, она поддается давлению жизни и должна быть изменена, если этого требуют сложившиеся обстоятельства. Жизнь современного общества динамична, и даже масштабные события нередко непредсказуемы и влекут за собой необходимые коррективы в экономике, социальных отношениях, политике, а иногда в идеологии.

Излишняя консервация основного закона может не только вызвать значительное общественное напряжение, но и привести к нарушению эволюционного пути развития государственности, отмене прежних конституций, принятию временных, а впоследствии и новых

¹ См.: Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. Вып. 1. С. 3–9; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005.

² Только обзор поправок в конституции стран мира, подготовленный сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, составил пять томов машинописного текста.

³ Например, в Основном Законе ФРГ не закреплены право на благоприятную окружающую среду, право на охрану здоровья и медицинское обслуживание, обязанность платить налоги.

конституций. Так было во многих социалистических странах Европы, модернизированных арабских государствах Азии и Африки.

Тезис о конституции как о развивающейся правовой материи особого качества является практически общепризнанным. Существуют различные взгляды на то, что является двигателем развития. В самом широком смысле его первоосновой считают изменение условий жизни. Но данная позиция не указывает на юридические средства и пути таких изменений. Некоторые ученые и практики в этом свете рассматривают деятельность судебных органов (верховных судов, конституционных судов, конституционных советов, а иногда и иных судов, как в Великобритании). Идеи подобного рода составляют основу концепции «живой конституции», особенно распространенной в США. В том же ряду упоминаются научные исследования, используемые на практике¹. В Великобритании составной частью Конституции считается положение выдающегося британского конституционалиста А. Дайси о том, что «суверенитет принадлежит парламенту».

Тем не менее основным средством развития конституции является принятие к ней поправок. Поправки вносятся в конституционные тексты гораздо чаще, чем принимаются новые конституции. Правда, немалая часть из них носит частный и даже незначительный характер, когда, например, меняется порядок слов или нумерация.

Теоретически и практически актуален вопрос: когда изменение основного закона знаменует конституционную реформу?

Очевидно, что конституционная реформа – это всегда определенный перерыв постепенности и качественное изменение конституционно-правовых институтов и норм, и этим она отличается от других изменений конституционного текста. Однако формальная прерывность в конституционном развитии юридически не универсальна, поэтому не всегда принятие новой конституции означает реформу, если основной закон по содержанию повторяет предыдущий. Так, в частности, бывало много раз в некоторых странах Латинской Америки, например в Венесуэле, до 1999 г.

Принятие конституционного или иного закона о конституционной реформе – ключевое событие, часть процесса реформирования общественных отношений. В самом законе о реформе часто содержится только принципиальное положение, изменяющее определенный институт общественного, государственного строя, основы

¹ См.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998.

правового положения личности (например, включение в Конституцию Китая 1982 г. в 2004 г. положения о социалистическом рынке; переход от унитарной формы государственного устройства к федеративной форме в соответствии с конституционной поправкой 1993 г. в Бельгии; включение в британскую Конституцию 1978 г. закона об основных правах человека, скопированного в основном с текста Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.). Крайне редко одного такого положения, сформулированного как новый принцип, бывает достаточно. Почти всегда изменение конституции требует принятия новых правовых актов, внесения поправок в действующее законодательство. Этот процесс может быть длительным, так как принятие новых законов и создание новых правовых институтов, органов, учреждений требует времени.

Еще дольше может быть процесс трансформаций в области правоприменения и правосознания. Правоприменительные органы должны начать внедрять новое законодательство, как, например, в России в связи с передачей полномочий Высшего Арбитражного Суда РФ Верховному Суду РФ в результате поправок к Конституции 2014 г., а в правосознании граждан должны сформироваться оценочные позиции, соответствующие новым правовым актам.

Создание в соответствии с конституционными нормами нового законодательства, органов и учреждений, изменение территориального деления государства, формирование правоприменительной практики, перемены в правосознании населения – все это определенные переломы в общественном развитии. В большинстве случаев они имеют позитивный характер, даже если являются социально нейтральными. Открыто реакционные конституционные реформы редки. Однако любые изменения неизбежно влекут отрицательные последствия, поскольку прерывают естественный эволюционный процесс, что можно считать издержками конституционной реформы. Самой серьезной из них может стать разрушение авторитета конституции и права. Им нельзя пренебрегать и с точки зрения обыденного сознания. Отмена даже нескольких конституционных положений может быть представлена как отказ от уже воспринятых конституционных ценностей. Это чревато дезориентацией субъектов права, прежде всего граждан, разрушением того тонкого пласта конституционного правосознания, который сформировался и будет уступать идеям и взглядам, определявшим их поведение долгие годы.

При этом речь не идет о превращении конституции в некий юридический фетиш: «Новые, сильные запросы развивающегося общества всегда преодолеют противящуюся им букву закона, и сложные, медленные формы изменения конституции в практическом результате только умножают случаи насильственных государственных переворотов»¹. Но изменение конституции – не самоцель. Оно предпринимается, чтобы утвердить соответствующие социальные, экономические и политические реалии.

Анализ отечественной литературы по вопросам конституционных реформ показывает, что на протяжении более десяти лет, т. е. до середины 2000-х гг., наука ставила задачу главным образом поддержания стабильности нового Основного Закона, неприкосновенности его текста, что напрямую связывалось с его ролью в обеспечении устойчивости общества². Основными научными направлениями этого периода были проблемы конституционализации законодательства, развития внутреннего потенциала Конституции за счет различных форм толкования, в том числе судебного, распространения ее прямого действия и гарантий охраны³. Это не мешало авторам указывать на недостатки действующей российской Конституции⁴ и предлагать возможные пути ее совершенствования, в том числе через частичную или полную конституционную реформу⁵. Определенный вклад в изучение темы конституционной реформы внесли исследования эконо-

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II: Часть Особенная. СПб., 1903. С. 47.

² См., например: Страшун Б.А. Не спешить с конституционной реформой // Конституция как фактор социальных изменений: сборник докладов. М., 1999. С. 86; Кабышев В.Т. Конституционализм в современной России // Государство и право на рубеже веков. Конституционное и административное право: материалы Всероссийской конференции. М., 2000. С. 10–11.

³ См., например: Хабриева Т.Я. Развитие правового потенциала Конституции и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по ее толкованию // Российский конституционализм: проблемы и решения: материалы Международной конференции. М., 1999. С. 185–196; Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112.

⁴ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005.

⁵ См., например: Захаров А. К проблеме совершенствования российской Конституции 1993 года // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М., 1998; Добрынин Н.М. Конституционная реформа и формирование новых федеративных отношений: реальности и закономерности // Свободная мысль XXI. 2004. № 1. С. 103–112; Осейчук В.И. О необходимости нового этапа конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 6–11; Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.

номической, правовой, судебной, федеративной, административной и иных реформ¹.

В российской и зарубежной литературе имеется множество исследований, посвященных учению о конституции, истории конституций, конституционным процессам в современном мире, отдельным конституциям или их типологическим и модельным группам. Однако специальных исследований правовых процессов конституционной реформы как особого явления совсем немного². Более того, в наиболее известных зарубежных учебниках³, выдержавших более десятка, а иногда и несколько десятков изданий, нет обособленных частей о конституционной реформе. Обычно авторы ограничиваются сведениями о том, как вносятся поправки в конституции, иногда упоминаниями об основных поправках. В редких монографиях и статьях иностранных авторов о конституционной реформе основное внимание уделяется процедурным вопросам внесения поправок и принятия нового текста конституции, в том числе в сравнительно-правовом ракурсе на основе опыта разных стран⁴.

Тем не менее данные исследования составляют добротную базу для создания правовой теории конституционной реформы.

В мировой практике накоплен значительный опыт конституционных реформ, требующий всестороннего анализа. В Российской Феде-

¹ См.: Россия на пути реформ: федеративный и региональный аспекты / под ред. С.Ю. Наумова. Саратов, 2003; Мальцев Г.В. Конституция и правовая реформа в Российской Федерации // Современное российское право: анализ основных тенденций: сборник научных трудов / под общ. ред. Г.В. Мальцева. М., 2005. С. 8–11; Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008; Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010; Правосудие в современном мире: монография / Верховный Суд РФ; под ред. Т.Я. Хабриевой, В.М. Лебедева. М., 2014.

² См., например: Бутько Л.В. Современная конституционная реформа: теория и практика. СПб., 1997; Хабриева Т.Я. Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 20–32; Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008.

³ См., например: Bradley A.W., Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. 15th ed. L., 2011; Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18 aufl. München, 2010; Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25 ed. P., 2011.

⁴ См., например: Bjorn Erik Rasch, Roger D. Congleton. Amendment Procedures and Constitutional Stability // Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence. Cambridge, 2006; David E. Kyvig. Arranging for Amendment: Unintended Outcomes of Constitutional Design // Unintended Consequences of Constitutional Amendment. Athens, 2000; Xenophon Contiades. Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. Routledge, 2012.

рации проведение ряда государственных реформ, в том числе отраслевого характера (например, в сфере гражданско-правовых отношений), также открыло путь для отдельных изменений Конституции РФ, которые имели место в течение последних лет. Это дает основание для развития нового направления исследования, цель которого – показать, что реформа может рассматриваться не только как определенный фактор прогресса, направленный на прорыв в развитии общественных отношений, но и как способ достижения нужной стабильности и динамики общественных отношений, ранее до такого уровня не поднимавшихся.

Безусловно, это задача не только ученых-конституционалистов. Исследование глубинных общественных процессов – первопричин проведения конституционных реформ, а также изучение взаимосвязи конституционных и других происходящих в обществе реформ обуславливают необходимость комплексного, междисциплинарного подхода, использования многообразного методологического инструментария различных общественных наук, а не только юриспруденции.

Несмотря на широкое использование для обозначения конституционных преобразований понятия «конституционная реформа», в доктрине не сложилось его общепринятого понимания.

Достаточно часто оно встречается в практике международных организаций, например Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), которая в соответствии с европейскими стандартами и международным опытом в области демократии, прав человека и верховенства права готовит экспертно-правовые заключения по отдельным вопросам и институтам конституционного права, дает оценки конституционным преобразованиям различных стран, оказывает помощь государствам при проведении в них правовых и институциональных реформ¹.

Иногда встречается и легальное закрепление понятия «конституционная реформа», в частности, это наблюдается в конституциях Никарагуа (разд. X), Боливии (ст. 411), Венесуэлы (ст. 342–346), Эквадора (ст. 441–444), Чили (ст. 127–129).

Законодатель чаще использует более конкретные термины – «изменение конституции», «пересмотр конституции» (в конституциях Монако, Кот-д'Ивуара), «конституционные поправки» (в конституциях Черногории, Сейшельских Островов, Пакистана, Фиджи). Нетождественность этих терминов понятию «конституционная рефор-

¹ См.: Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право / под ред. Т.Я. Хабриевой, В.И. Лафитского. М., 2014.

ма» может показаться условной, поскольку любая конституционная реформа влечет изменение конституционных норм, а значит, текста конституции, и юридическая сторона конституционной реформы и «обычных» преобразований основного закона может быть абсолютно одинаковой и не отражать их содержания.

Не все конституционные изменения являются реформами, и большое значение в определении их необходимых параметров имеет доктрина, которая может определить границы вносимых в основной закон изменений, за пределами которых уже можно ставить вопрос о конституционной реформе¹.

Существующим в литературе подходам к определению конституционной реформы, на наш взгляд, свойственно следующее.

1. Как правило, они носят общий характер, очень широко обозначая границы изучаемого явления и позволяя объединить неодинаковые социально-политические и правовые явления, например принятие новой конституции и внесение изменений в действующую, существенные и частичные, прогрессивные и регрессные изменения конституционного текста, что признают сами авторы².

2. Сложность и многообразие конституционных изменений обусловили использование наряду с понятием «конституционная реформа» таких понятий, как «концептуальные изменения»³, «радикальная реформа»⁴, «радикальная ревизия»⁵, «кардинальный пересмотр», «смена действующей конституционной модели»⁶, «конституционная модернизация»⁷, «революционные изменения», «корректировка кон-

¹ См.: Хабриева Т.Я. Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 35.

² См., например: Киреев В.В. Указ. соч.

³ См., например: Ескина Л.Б. Конституционная реформа в России: кризис или очередной этап? // Правоведение. 2001. № 2. С. 9.

⁴ См., например: Зиновьев А.В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию России // Правоведение. 2000. № 4. С. 47.

⁵ См., например: Краснов М.А. Конституция России: заповедная территория или среда обитания? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 138.

⁶ См., например: Балытников В., Иванов В. Конституционная модернизация: обновляя – сохранять, сохраняя – обновлять // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2.

⁷ См., например: Балытников В., Иванов В. Указ. соч. С. 116; Бутусова Н.В. О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 5–10; Медушевский А.Н. Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы // Закон. 2013. № 12. С. 41–52; Бондарь Н. С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М., 2014.

ституции»¹, «модификация конституции»², «конституционное переустройство»³, «инжиниринг конституции»⁴.

В литературе отмечается, что возможные способы (формы) изменения конституции могут реально выступать как конституционная модернизация и конституционная реформа. Оба способа достаточно хорошо выделены и более или менее институционализированы в Конституции РФ (ст. 134–137)⁵. Иными словами, терминологически различие между этими способами подчеркивается тем, что в первом случае в конституцию вносятся поправки (в гл. 3–8 Конституции РФ), во втором – осуществляется пересмотр конституционных положений (в отношении гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ).

Такой подход явно выражен в отношении Конституции РФ, однако его нельзя с той же легкостью отнести к конституциям других государств мира, для которых такой четкой институционализации конституционных изменений не произведено.

Кроме того, нельзя не указать, что модернизационное развитие конституции вообще не может сводиться только к внесению в нее текстовых изменений. Модернизация (от фр. – *moderniser*), как известно, представляет собой процесс изменения того или иного явления (объекта) соответственно требованиям современности, когда вводятся различные усовершенствования⁶. Соответственно, когда речь идет о модернизации конституции, предполагается ее постепенное преобразование под влиянием «требований современности», общественного развития. При этом фактическая конституция как выражение соотношения социальных сил с точки зрения реальных (а не формально-юридических) характеристик суверенитета, власти, собственности, свободы в обществе подвержена изменениям даже при неизменном тексте юридической конституции.

3. В определениях конституционной реформы главное место отводится процедурной стороне, особенностям внесения изменений в конституции, что важно, когда имеется особый порядок. В таком случае остается вне рассмотрения, в частности, так называемая

¹ См., например: В каких поправках нуждается Конституция? // Журнал российского права. 1999. № 1. С. 43–44 (выступление М.С. Студеникиной).

² См., например: Белкин А.А. Пересмотр конституции (теоретические аспекты) // Правоведение. 1995. № 1. С. 73.

³ Там же. С. 89.

⁴ Xenophon Contiades. *Op. cit.*

⁵ См.: Мальцев Г.В. Указ. соч. С. 7.

⁶ См.: Современный словарь иностранных слов. М., 2000. С. 388.

реформа без реформ. Внимание привлекается к формальным проявлениям реформы, главным образом к юридическим признакам, которые не всегда позволяют оценить характер изменений. Как уже упоминалось, процедуры и принятия незначительных изменений, и проведения реформы проходят в форме поправок в основной закон.

Определяя рассматриваемое научное понятие, призванное отражать сущность правового явления, авторы нередко идут по пути перечисления различных признаков конституционной реформы. Это продиктовано сложностью постижения данного правового явления. Критерии и индикаторы конституционной реформы могут отражать социальные, юридические и даже ментальные признаки. Среди них есть наиболее значимые.

Во-первых, конституционные преобразования изначально должны подчиняться имманентной логике реформаторского процесса. В идеале конституционная реформа не должна носить характера *ad hoc*, т. е. быть продиктованной мотивами экономической, политической и иной конъюнктуры¹. Она должна основываться на стратегических соображениях и программных требованиях. Важен этап подготовительной работы, политического, социального, экономического и правового обоснования для убеждения населения в необходимости проведения реформ. Наконец, требуется выработать механизм проведения реформы, в котором на основании четко определенных целей и идеологии обозначены средства, сроки, этапы ее проведения, определены механизмы контроля, критерии оценки ее промежуточных и конечных результатов.

Здесь важное значение имеют документы программно-концептуального свойства, которые позволяют прогнозировать направления, пределы и возможные способы реализации государственной политики в законодательстве. Помимо собственно целеполагания документы должны содержать и такие элементные составляющие, как методы, инструменты, организационные институты ее реализации, ожидаемые результаты (показатели) и т. д., позволять получить четкое представление не только о главных целях, но и о целях и задачах иного уровня, ориентировать законодателя в выборе правовых

¹ См.: Хабриева Т.Я. Стабильность Конституции Российской Федерации и реформы: доклад на научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ (Москва, 12 декабря 2008 г.) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. Вып. 4. С. 10–13. В связи с этим в литературе указывалась цель конституционных преобразований (см.: Киреев В.В. Указ. соч.).

средств (например, тех или иных методов регулирования – запретов, стимулирования, поощрения и др.), а также предполагать использование правового инструментария в единстве с другими механизмами, обеспечивающими государственное управление¹.

Во-вторых, анализ отечественных и зарубежных конституционных преобразований позволяет сделать вывод: любая конституционная реформа затрагивает фундаментальные положения основного закона. Это ее главный критерий.

Такая установка прослеживается уже в самом замысле изменения конституции. Если инициаторы поправки (поправок) ставят задачу изменить сроки полномочий парламента с четырех до пяти лет, избирательный возраст президента – с 35 до 40 лет, повысить возраст активного избирательного права с 18 до 19 лет (Австрия) или понизить его до 16 лет (Куба), то такие установки инициаторов не могут стать реформой и даже ее элементами. Это текущие изменения.

Важно установить, какие изменяемые положения основного закона затрагивают базовые принципы конституционного строя, каково значение изменяемого института в общей системе конституционных связей. Видимо, речь может идти только о таких институтах, которые имеют основополагающий характер. Так, следует признать, что институт президентской присяги важен, без произнесения присяги глава государства не может вступить в должность. Более того, присяга должна быть произнесена точно, без какой-либо ошибки в словах – так, как она определена конституцией. Вступая в должность, президент США Б. Обама в 2012 г. ошибся в одном предлоге, и принимавший присягу председатель Верховного суда США потребовал повторно произнести присягу. Но в некоторых странах такой присяги нет, и монарх – глава государства иного рода – ее не произносит. Это свидетельствует о том, что президентская присяга не относится к числу основных институтов².

¹ Анализ подобных документов свидетельствует: их роль в ориентировании конституционного законодателя на решение насущных проблем правового регулирования общественных отношений не всегда достигается в полной мере. Примером такого документа и сложности его реализации является Комплекс мер по выполнению Минских соглашений, принятых 12 февраля 2015 г., предусматривающий проведение конституционной реформы на Украине со вступлением в силу к концу 2015 г. новой конституции, предполагающей в качестве ключевого элемента децентрализацию (с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, согласованных с представителями этих районов).

² См.: Чиркин В.Е. Конституционное право России и зарубежный опыт. М., 1995; Его же. Конституционное право. М., 1995.

Иное дело – сам институт президента. Замена монарха президентом (например, в Греции в 1968 г., в Румынии в 1947 г.) или попытки ввести пост монарха вместо президента (в Албании, Румынии) означают изменение формы правления, т. е. существенное институциональное преобразование в конституционно-правовой системе, имеющее качественный характер, а следовательно, являющееся реформой.

Другим примером подобного рода может быть введение конституционной поправкой 1993 г. федеративного устройства в Бельгии, которое пришло на смену унитарному. Соответственно, один, но крупный институт повлек изменение связей во многих конституционно-правовых отношениях.

Необходимо определить, изменение каких основ конституционного строя (всех или части) будет считаться конституционной реформой, учитывая, что современные конституции регулируют все стороны общественной жизни: политические, экономические, социальные, духовно-культурные. Разумеется, в реальности многие из этих отношений переплетаются, их различное сочетание нередко отражается и в нормах конституций, к тому же в государственно-организованном обществе в большинстве экономических, социальных и даже духовных отношений присутствует политический элемент (он может иметься и в культуре, и в спорте, и в науке). На уровень конституционного регулирования переносятся важнейшие элементы того, что ранее содержалось в обычном законе, например основы режима различных форм собственности в Конституции Болгарии 1991 г., порядок пенсионного обеспечения в Конституции Бразилии 1988 г. В тексты конституций вводятся нормы, которые ранее вообще были за пределами их регулирования (экология и природопользование, права политической оппозиции, вопросы градостроительства, технической политики, проблемы идеологии, науки и художественного творчества и др.). В результате значительная группа отношений в областях экономики, политики, социальной и духовной жизни общества, которые ранее к устоям общества не относились, а то и вовсе правом не регулировались, переходит в сферу публичного права, примыкает к основам конституционного строя.

Видимо, задача науки состоит в том, чтобы, используя конституционные формулы, определить примерный свод положений современной конституции, имеющих реформаторский потенциал и изменение которых может означать в том числе смену конституционной модели.

В самом общем виде можно предположить, что в него войдут положения, связанные:

- со статусом человека (положениями о высшей ценности человеческой личности, свободе человека, его правах и, что не менее важно, об обязанностях в отношении общества, государства, других индивидов);

- с экономической системой (принципами социально ориентированной экономики, множественностью и равноправием форм собственности; свободным рынком, регулируемым в определенной степени государственной властью с целью исключения негативных элементов свободы рынка; свободой конкуренции с государственной регистрацией хозяйствующих субъектов);

- с социальной системой (социальным государством, свободой труда, принципом социальной справедливости, социальным партнерством, распределением общественного продукта в соответствии с экономическим вкладом, количеством и качеством труда);

- с политической системой (властью народа, демократическим государством, политическим плюрализмом, свободой объединения и политической оппозицией в рамках закона)¹.

Общей для конституций является их ценностная ориентация. Любая конституция исходит из базовых положений, признаваемых не только творцами конституции, но и широкими слоями общества в качестве ценности данной цивилизации, в той или иной форме закрепляет их. Такой подход необходим и для сущностной оценки конституционной реформы. Конституция, являясь основой конституционного права, не может вместить в свой объект регулирования все содержание конституционного права. Поэтому в ней содержатся «основы основ», в нее включаются общечеловеческие постулаты в их наиболее обобщенном виде, а также традиции, которые представляются особенно важными для народа данной страны². Поэтому справедливо отмечено, что необходимым аспектом исследования данного политико-правового процесса является его анализ с точки зрения аксиологии³. Применение аксиологического подхода в различных

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005.

² В настоящее время в зарубежных странах господствует широкий подход к объекту конституционного регулирования, который призван отвечать интересам народа (см.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 74–75).

³ См.: Киреев В.В. Указ. соч.

отраслях знания приобретает свои особенности. Это относится и к изучению значимости изменений конституции, которое приводит к выводам, что не все из них имеют одинаковый вес, многие обладают формальным характером и не затрагивают сущностно-правовых качеств конституций.

Изменение фундаментальных положений конституции может повлечь нарушение конституционной стабильности. Обычно оно и связано с изменением ключевых характеристик общественного и государственного строя.

Стабильность как особое проявление принципа правовой непрерывности предполагает закрепление правовых институтов в качестве долгосрочного механизма регулирования. В целом это неотъемлемое качество права, которое характеризует устойчивую эффективность системы регулирования общественных отношений. Закон, тем более основной, не должен быть подвержен быстрым и многочисленным изменениям. Это подрывает авторитет права, снижает его потенциал.

Неоднократно замечено, что конституций, пригодных для всех времен и народов, не существует¹. Каждая из них предназначена для определенных условий. Если изменяются условия, то для эффективного действия конституционных норм должны изменяться и эти нормы. Термин «постоянная конституция», использовавшийся в названиях некоторых основных законов, которые принимались после периода действия конституций, называвшихся временными, вовсе не означал, что действие таких конституций будет вечным, они были заменены.

Тем не менее устойчивый основной закон страны, к которому постоянно обращаются не только праведы, но и политики и рядовые граждане, постепенно становится одним из ключевых символов правовой идентичности нации. В государствах со стабильной конституционной системой конституция приобретает в массовом сознании своего рода сакральный статус. Именно поэтому нации идут на кардинальный пересмотр конституции, лишь когда новая социальная ситуация жестко диктует необходимость такого пересмотра. Во всех других случаях обходятся локальными поправками либо просто уточняют применительно к меняющимся условиям трактовку базовых конституционных положений².

¹ См: Конституция Российской Федерации от образа будущего к реальности. К 20-летию Основного Закона России: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2007. С. 43–45.

² См.: Зорькин В.Д. Цивилизация права: современный контекст // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 4. С. 6.

Следует подчеркнуть, что конституционные реформы, означающие прерывание стабильности, не всегда представляют собой отрицательное политико-правовое явление. Они необходимы, если надели условия, требующие изменения основ конституционного строя. В западноевропейской государствоведческой литературе подчеркивается, что принцип стабильности конституции «не должен становиться препятствием там, где необходимы маневренность и поступательное развитие, иначе развитие выйдет за рамки правового поля... Ведь вопрос об изменении конституции возникает только в том случае, когда широта и гибкость конституции уже не позволяют справиться с поставленной задачей»¹.

В-третьих, социальные и политические возможности изменения конституции зависят от ресурсов, которые находятся в распоряжении инициаторов изменений (занимаемое ими положение в системе власти и даже личные качества инициаторов – их устремленность, настойчивость, умение проводить свою волю и т. д.), а также от степени их поддержки весомыми политическими силами, различными слоями населения, общественным мнением. Поэтому адекватное целям конституционных преобразований ресурсное обеспечение, включая материальное, правовое и идеологическое, является одним из критериев конституционной реформы.

Помимо рассмотренных показателей конституционной реформы исследованию подлежат юридические индикаторы. Самый явный из них – изменение текста конституции.

Изменения конституции многообразны. Иногда они включают лишь замену слова и даже цифры или буквы, а в отдельных случаях, по существу, затрагивают всю конституцию. Нередко изменяется только форма, а иногда не просто содержание того или иного конституционно-правового института, а сущность самой конституции, как это было в 1989 г. в Венгрии. Так, Конституция Венгрии в редакции 1989 г. очень отличается от Конституции 1949 г., принятой под лозунгами пролетариата. Она провозглашает демократическое и правовое государство, устанавливает многопартийность, и в ней уже отсутствуют положения о руководящей роли коммунистической партии (Венгерской партии труда), говорится о разделении партий и государственной власти, признании и соблюдении прав человека. Конституция в редакции 1989 г. провозглашает равную защиту общественной и частной собственности, свободу предпринимательской деятельности и конкуренцию, предусматривает создание конститу-

¹ Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 35.

ционного суда, должностей комиссаров парламента по правам человека и правам национальных меньшинств¹, устанавливает парламентскую республику и предусматривает гарантии ответственности правительства перед парламентом, местное самоуправление вместо государственной власти советов.

Новая редакция Конституции Вьетнама 1992 г. в 2013 г. принята парламентом. В ней сохранены положения о социализме, руководящей роли Коммунистической партии, но акценты на социализме ослаблены, включено право человека на жизнь и другие нормы демократического характера.

В принципе создатели новой конституции свободны в выборе ее содержания и форм, вправе изменить даже ее типологическую характеристику, что и имело место неоднократно. При соблюдении легальности они связаны только процедурными положениями подготовки новой конституции, если таковые есть, руководствуются принятым для этого законодательством, а иногда и сложившимися традициями. Однако сохранение положений прежней конституции, признанных неизменяемыми, зависит и от характера последних. Если такие положения рассматриваются как определенные ценности, рассчитанные на длительную перспективу, они, или по крайней мере некоторые из них, будут сохранены в новом тексте.

Сохранение положений прежней конституции зависит и от формы таких положений. Вряд ли в новом документе его создатели воспроизведут «неизменяемые» главы, хотя могут и повторить тексты отдельных статей. Если же в конституции в качестве неизменяемых будут сформулированы наиболее важные принципы, то велика вероятность того, что главные из них будут повторены в новом тексте.

Таким образом, конституционная реформа основывается на глубоком понимании того, что прежняя конституционная система отношений либо отдельные ее звенья исчерпали ресурс совершенствования, не могут дальше развиваться без радикального обновления. Конституционная реформа означает демонтаж изживших себя социальных форм и построение новых. В результате проведения реформ могут быть прерваны (нарушены) отношения преемственности в развитии конституционных отношений. При этом конституционная реформа не может не затрагивать базисных устоев государства и общества, ограничиваясь только отдельными институциональными изменениями. В противном случае это реформа конкретных инсти-

¹ Подобных органов и должностей в 1989 г. не было ни в одной другой стране, совершившей переход от тоталитаризма к новому строю.

тугов и отношений, а не конституции в целом – конституционная реформа. Но в любом случае конституционная реформа – это изменение (новеллизация) основного закона.

Конституционализация законодательства Республики Казахстан¹

Конституция Республики Казахстан 1995 г. отражает стремление утвердить общепризнанные конституционно-правовые стандарты организации государства и общества и вместе с тем воплотить мечты казахстанского народа о социальной справедливости и единстве.

Она прошла проверку временем. В нынешний век постоянных конституционных реформ² ее базовые ценности остались неизменными. Конституционные поправки 1998, 2007 и 2011 гг. в основном были направлены на их укоренение и более широкое проявление в общественной и государственной жизни страны. Например, поправки 2007 г. в целях развития демократических начал государственности предоставили Ассамблее народа Казахстана конституционно-правовой статус и укрепили законодательную власть, предусмотрев утверждение Премьер-министра Мажилисом Парламента³.

Во многом такая стабильность и действенность обеспечивались процессом непрерывной конституционализации законодательства – освоением законодательством и правоприменительной практикой конституционных ценностей и норм.

¹ Казахстанский тренд. От тоталитаризма к демократическому правовому государству (взгляд со стороны): сб. статей / отв. ред. И.И. Рогов. Астана, 2015. С. 41–48.

² Исследования показывают, что в мире с 1990 г. по настоящее время принято более 130 конституций. В некоторых странах конституции сменяли друг друга неоднократно. Так, в это время в Нигере действовали 5, в Бурунди – 4, в Нигерии и Фиджи – по 3 основных закона. В большей части других государств шел постоянный процесс обновления или коррекции конституционных текстов. Так, в Конституцию Молдовы 1994 г. поправки вносились шесть раз (изменены 37 статей из 51). Конституция Узбекистана 1992 г. обновлялась пять раз (30 статей из 128). Конституция Азербайджана 1995 г. корректировалась дважды (72 изменения в 51 статье). В Конституции Грузии 1995 г. изменены 58 из 109 статей, кроме того, в ее текст включено восемь новых статей. В Конституцию РФ, остававшуюся в течение 15 лет без содержательных изменений (уточнялись только состав субъектов Федерации и их названия), в 2008 и 2014 гг. были внесены поправки, изменившие тексты 13 статей и исключившие одну статью Конституции.

³ См.: Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. № 254 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

Это относительно новая тема, в том числе для зарубежной юридической науки, традиционно остающейся в границах исследования судебного конституционного толкования и контроля¹.

А между тем изучение конституционализации законодательства дает возможность оценить степень реальности конституции как основного закона государства и общества, выявить тенденции в развитии законодательства, установить изменения методов и средств правового регулирования, определить существующие в этой сфере проблемы.

Процессы конституционализации законодательства в разных странах проходят по-разному в силу множества объективных и субъективных факторов: уровня экономического, социального и политического развития, международно-правового воздействия, наличия необходимой институциональной инфраструктуры, качества конституции как правового документа, воли законодателей, духовно-нравственных традиций и т. д. Их совокупное действие определяет степень и глубину освоения конституционных ценностей и норм.

В развитии конституционализации современного законодательства Казахстана можно выделить три основных этапа, которые во многом совпадают с процессом конституционализации российского законодательства².

На первом – «формационном» – этапе был построен каркас системы законодательства суверенного Казахстана. Его первые контуры были определены Основным Законом 1993 г., а окончательно они оформились с принятием ныне действующей Конституции 1995 г., установившей современную регламентацию базовых общественных отношений³. В этот период разрабатывались кодексы, другие системообразующие законодательные акты, которые упорядочивали общественные отношения в новой системе конституционно-правовых координат.

В первоочередном порядке осуществлялось строительство законодательной базы организации и осуществления публичной власти,

¹ См.: Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25e ed. P.2011; Constitutional Law: Principles and Policies, 4th Edition (Aspen Student Treatise Series), 2011; Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. Munchen, 2010.

² См. подробнее: Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства (К двадцатилетию Конституции Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6 (36).

³ См.: Баймаханов М.Т. и др. (отв. ред.) Конституция РК: научно-практический комментарий. Алматы: Раритет, 2010; Кубеев Е.К., Амандыкова С.К. Конституция РК: теоретико-правовой анализ. Алматы: Білім, 2008.

раскрывшей содержание конституционных ценностей народовластия, разделения властей, идеологического и политического многообразия (ст. 1, 3, 5 Конституции Казахстана)¹. Были закреплены основы избирательной системы², установлены порядок формирования, полномочия и механизмы взаимодействия высших органов государственной власти³, определено административно-территориальное устройство⁴, регламентирован правовой статус других государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений⁵.

Более длительно, с учетом сложности преобразования прежней социалистической экономической системы, развивался процесс создания правовых основ частной сферы, нацеленных на решение конституционной задачи экономического развития на благо всего народа (часть вторая ст. 1 Конституции РК). Ее основными элементами стали Гражданский кодекс, законы о приватизации, хозяйственных обществах, банках и банковской деятельности, естественных монополиях и регулируемых рынках, инвестициях, других сегментах и участниках частноправовых отношений⁶.

¹ См.: Сапарғалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: академический курс. Алматы, 2006.

² Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. № 2464 «О выборах в Республике Казахстан»; Конституционный закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 г. № 2592 «О республиканском референдуме».

³ Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. № 2733 «О Президенте Республики Казахстан»; Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан»; Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 г. № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»; Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан»; Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 г. № 132 «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан».

⁴ Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан».

⁵ Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. № 2709 «О Прокуратуре»; Закон Республики Казахстан от 7 мая 1997 г. № 101-1 «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан»; Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 г. № 3 «Об общественных объединениях» и т. д.

⁶ Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 г.; Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) от 1 июля 1999 г. № 409-1 ЗРК; Закон Республики Казахстан от 2 мая 1995 г. № 2255 «О хозяйственных товариществах»; Закон Республики Казахстан от 31 августа 1995 г. № 2444 «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан»; Закон Республики Казахстан от 23 декабря 1995 г. № 2721 «О приватизации»; Закон Республики Казахстан от 31 марта 1998 г. № 214 «О крестьянском или фермерском хозяйстве», Закон Республики Казахстан от 22 апреля 1998 г. № 220 «О товариществах с ограниченной и дополни-

В общей сложности на этом этапе конституционализации законодательства, который с некоторой долей условности можно определить в пределах с 1995 по 2003 г., было принято 24 конституционных закона, 11 кодексов, 1027 законов¹.

Оценивая законодательную политику Казахстана того времени, можно отметить ее характерные черты.

Во-первых, постепенное утверждение в соответствии с конституционным требованием об осуществлении государственной власти на основе Конституции и законов (часть четвертая ст. 3 Конституции РК) принципа верховенства закона. Законы стали основной формой регламентации общественных отношений². Менялось и их содержание. Оно развивалось в направлении все большей реализации конституционных ценностей и норм.

Во-вторых, особенности трансформационного перехода к новому состоянию государства и общества предопределили сохранение ведущей роли государства в определении приоритетов развития и регулировании общественных отношений.

В-третьих, преобладало стремление к постепенному решению задач преобразования государства и общества. Это хорошо видно на примере экономического регулирования. Так, если в России в первые годы действия Конституции 1993 г. основные усилия были направлены на обеспечение форсированного рыночного развития, то в Казахстане преобладала тенденция к поэтапному внедрению элементов рыночной экономики при сохранении эффективно действовавших механизмов государственного регулирования, защиты внутреннего рынка, укрепления социальных гарантий³.

тельной ответственностью», Закон Республики Казахстан от 9 июля 1998 г. № 272 «О естественных монополиях и регулируемых рынках»; Закон Республики Казахстан от 3 ноября 1994 г. № 213 «Об индивидуальном жилищном строительстве»; Закон Республики Казахстан от 8 января 2003 г. № 373 «Об инвестициях».

¹ Расчеты производились по данным Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Эдilet», которая определена в качестве интернет-ресурса, осуществляющего официальное опубликование нормативных правовых актов (<http://adilet.zan/rus>).

² Принятие указов Президента, имеющих силу закона, было характерным в основном для первых лет независимости Казахстана. Так, например, Общая часть Гражданского кодекса обновлялась указами Президента только три раза – 31 августа 1995 г., 5 октября 1995 г., 27 января 1996 г.

³ См.: Гамарник Г.Н. Управление экономикой Казахстана: методология, подходы, пути реализации. Алматы, 2002; Жакупова А.А. Развитие государственного предпринимательства в промышленности РК // Казахстан на пути к новой модели развития: тенденции, потенциал и императивы роста. Ч. 8. Алматы, 2005.

В-четвертых, законодатель стремился к возрождению исконных традиций народа Казахстана. Неслучайно один из первых законов был посвящен охране и использованию историко-культурного наследия¹. Большое внимание уделялось сохранению казахского языка², возвращению в Казахстан лиц казахской национальности (оралманов)³.

В-пятых, этому периоду свойственно опережающее развитие законодательства Казахстана. Он одним из первых на постсоветском пространстве принял законы, регламентировавшие деятельность комитетов и комиссий Парламента⁴, о противодействии коррупции⁵, об административных процедурах⁶, об адресной социальной помощи⁷, о государственной защите участников уголовного судопроизводства⁸.

Особого внимания заслуживает Закон Казахстана «О нормативных правовых актах», который стал не только проявлением конституционализации, раскрывающим содержание ценностей правового государства (часть первая ст. 1 Конституции РК), но и одним из основных инструментов ее проведения. Закон гармонизировал совокупность нормативных правовых актов Республики, придав им свойства иерархически построенной и внутренне взаимосвязанной, развивающейся по единым правилам системы нормативных правовых актов⁹. В дальнейшем примеру Казахстана последовали многие постсоветские республики: Беларусь (2000 г.), Узбекистан (2001 г.), Кыргызстан (2009 г.), Грузия (2009 г.), Азербайджан (2010 г.), Таджикистан (2010 г.) и Туркменистан (2010 г.).

¹ Закон Республики Казахстан от 2 июля 1992 г. № 1488-ХІІ «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия».

² Закон Республики Казахстан от 11 июля 1997 г. № 151 «О языках в Республике Казахстан».

³ Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г. № 204-І «О миграции населения».

⁴ Закон Республики Казахстан от 7 мая 1997 г. № 101-І «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан».

⁵ Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267 «О борьбе с коррупцией».

⁶ Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. № 107-ІІ «Об административных процедурах».

⁷ Закон Республики Казахстан от 17 июля 2001 г. № 246-ІІ «О государственной адресной социальной помощи».

⁸ Закон Республики Казахстан от 5 июля 2000 г. № 72 «О государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе».

⁹ Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213 «О нормативных правовых актах».

В России такого закона нет, хотя идея его принятия обсуждается около полувека¹.

Второй – «адаптационный» – этап законотворчества Казахстана, охвативший значительную часть первого десятилетия нового века, был ориентирован на решение насущных проблем политического и социально-экономического развития и корректировку действовавших правовых регуляторов на основе конституционных принципов и норм. Контроль за их соблюдением в порядке предварительного конституционного контроля осуществлял Конституционный Совет, что позволило остановить значительное число конституционно необоснованных законодательных инициатив².

Как и в России, этот период законодательного развития Казахстана отличала высокая обновляемость законов. Так, по состоянию на 20 июля 2014 г. Общая часть Гражданского кодекса от 27 декабря 1994 г. обновлялась 97 раз; из них 52 раза с 2003 по 2011 г. Схожую динамику демонстрируют и другие законы. В тот же период были внесены более половины из 70 изменений Закона от 31 августа 1995 г. «О банках и банковской деятельности» и около 60% из 26 изменений Закона от 21 декабря 1995 г. «О прокуратуре».

Ускоренная коррекция законодательных актов была обусловлена главным образом стремительным развитием общественных отношений, требовавшим от законодателей нередко мгновенного реагирования на новые вызовы экономической, социальной и политической жизни.

Заметной чертой развития законодательства того времени стало усложнение содержания многих законов, что часто не соответствовало предмету их регулирования. Например, речь идет о законода-

¹ Впервые идея принятия такого закона была обоснована в 1970-е гг. В 1990-х годах был подготовлен проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации». В 1996 году он был рассмотрен и принят в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, но дальше этой стадии он не прошел. Новый проект «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» был подготовлен в 2013 г. См. подробнее: Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013.

² Преимущества предварительного конституционного контроля заключаются в том, что он дает возможность оценить конституционность закона до его принятия или вступления в силу. Поэтому многие российские ученые предлагают наделить Конституционный Суд РФ таким правом. По этому вопросу см: Лушников В.А. Предварительный контроль // ЭЖ-Юрист. 2005. № 12; Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003.

тельстве о выборах¹. Его основным адресатом являются избиратели, что предполагает необходимость сохранения максимальной доступности его положений. Но казахстанские, как и российские, законодатели пошли по пути «технократизации» избирательного законодательства – его наполнения техническими нормами, обращенными в основном к организаторам выборов².

Подобные явления могут снизить возможности законодательства как основного регулятора общественной жизни.

Следующая черта второго этапа конституционализации – оптимизация развития законодательства, в том числе в направлении большей социализации законодательства и его развития в новой иерархии конституционных ценностей справедливости, защиты прав и свобод человека³.

Именно в это время Казахстаном принимаются такие значимые для социальной сферы акты, как законы о государственном социальном заказе⁴, социальной защите инвалидов⁵, поддержке многодетных семей⁶, экологическом страховании⁷, частном предпринимательстве⁸, специальных социальных услугах⁹.

¹ См.: Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» в редакции конституционных законов Республики Казахстан от 19 июня 1997 г. № 133, 8 мая 1998 г. № 222, 6 ноября 1998 г. № 285, 6 мая 1999 г. № 375, 28 июня 1999 г. № 407, 14 апреля 2004 г. № 545, 15 апреля 2005 г. № 44, 22 декабря 2006 г. № 208, 19 июня 2007 г. № 268, 9 февраля 2009 г. № 124-IV, 14 июня 2010 г. № 289-IV, 3 февраля 2011 г. № 404-IV, 3 октября 2013 г. № 133-V ЗРК.

² По этому вопросу см. интервью В.И. Лафитского для интернет-портала Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии РФ: http://www.rcoit.ru/actual/detail.php?ID=:16808&sphrase_id=2776

³ Подробнее о закономерностях развития социализации законодательства см: Хабриева Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 7.

⁴ Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 г. № 36 «О государственном социальном заказе».

⁵ Закон Республики Казахстан от 13 апреля 2005 г. № 39 «О социальной защите инвалидов».

⁶ Закон Республики Казахстан от 28 июня 2005 г. № 63 «О государственных пособиях семьям, имеющим детей».

⁷ Закон Республики Казахстан от 13 декабря 2005 г. № 93 «Об обязательном экологическом страховании».

⁸ Закон Республики Казахстан от 31 января 2006 г. № 124 «О частном предпринимательстве».

⁹ Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2008 г. № 114-IV «О специальных социальных услугах».

В общей сложности на этом этапе конституционализации законодательства было принято 20 конституционных законов, 8 кодексов и 900 законов¹.

В последние годы наступил новый, «модернизационный», этап развития законодательства, одной из опорных точек которого стало формирование в 2011 г. общего Таможенного пространства Казахстана, Беларуси и России. На этом этапе не ставятся задачи какого-либо коренного преобразования законодательства. Вместе с тем он не ограничивается его текущим совершенствованием. Модернизацию отличают масштаб и способ решения задач, что требует принятия не только новых законов, но и применения новых методов и средств правового воздействия².

Третий этап развития законодательства характеризуется, прежде всего, смещением вектора законодательного развития. Если раньше доминирующее значение придавалось в основном экономически ориентированным отраслям, то сейчас наблюдается более сбалансированное развитие всех отраслей законодательства³.

Например, в административном законодательстве основным объектом становятся вопросы публичных услуг, технического регулирования, пределов административного вмешательства, что хорошо иллюстрируют новые законодательные акты о государственных услугах⁴, о разрешениях и уведомлениях⁵, ответственности за административные проступки⁶ и др. Основной вектор – снижение административных барьеров. С этой целью законодательство детально регламентирует полномочия административных органов и устанавливает дополнительные гарантии, исключающие произвол чиновников. Одной из таких новаций стало внедрение принципа, согласно которому реше-

¹ Расчеты по этому этапу, который охватывает период примерно с 2004 по 2011 г., производились по данным Информационно-правовой системы нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет».

² См.: Хабриева Т.Я. Стабильность, модернизация законодательства и задачи юридической науки // Закон: стабильность и динамика. М., 2007; Организация законопроектной деятельности в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005.

³ См.: О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан 2012: Послание Конституционного Совета Республики Казахстан № 09-3/1 от 12 июня 2012 г.

⁴ Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 г. № 88-V ЗРК «О государственных услугах».

⁵ Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 г. № 202-V «О разрешениях и уведомлениях».

⁶ Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. № 235 «Об административных правонарушениях».

ние по вопросу, не рассмотренное административным органом в установленный законом срок, считается принятым.

На новых началах развивается трудовое законодательство, обеспечивая саморазвитие рынка труда¹. Совершенствуется законодательство, регулирующее ресурсное сопровождение основных экономических и социальных программ².

Указанные перемены обеспечивают равновесие частных, социально-групповых и общегосударственных интересов. При этом назначение государства все более ассоциируется с его функцией по социальному обслуживанию населения, что отчетливо видно на примере законов Казахстана от 29 декабря 2008 г. «О специальных социальных услугах» и от 15 апреля 2013 г. «О государственных услугах».

Вторая черта модернизации – изменение композиции методов правового воздействия. Появляются новые сочетания императивных и диспозитивных режимов регулирования. Так, в публичных сферах, в которых традиционно отсутствует равенство сторон, все чаще проникают элементы частного права, связанные с использованием договорных и согласительных процедур. Так, в уголовном процессе допускаются сделки признания вины, механизмы медиации, а в уголовно-исполнительном производстве введены элементы общественного контроля³.

Еще более широко инструменты саморегулирования внедряются в систему механизмов экономического регулирования, что связано с объективными процессами развития рыночных отношений. Принимаются законы о самоуправляющихся организациях бизнеса⁴, формировании частных микрофинансовых структур⁵, поддержке инновационных инициатив⁶.

¹ См.: Хабриева Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 7.

² Закон Республики Казахстан от 4 июля 2009 г. № 165-IV «О поддержке использования возобновляемых источников энергии»; Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 г. № 528-IV «О космической деятельности» и т. д.

³ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г. № 206 в редакциях Закона Республики Казахстан от 9 ноября 2011 г. № 490-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования правоохранительной деятельности и дальнейшей гуманизации уголовного законодательства», Закона Республики Казахстан от 28 января 2011 г. № 402-IV; Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. № 234-V и т. д.

⁴ Закон Республики Казахстан от 4 июля 2013 г. № 129-V «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан».

⁵ Закон Республики Казахстан от 26 ноября 2012 г. № 56-V «О микрофинансовых организациях».

⁶ Закон Республики Казахстан от 10 июня 2014 г. № 207-V «Об инновационном кластере "Парк инновационных технологий"».

Достаточно широко такие процессы охватывают и сферу социального законодательства, открывая возможности для использования социальных контрактов. Они интенсивно развиваются и в экологическом праве в формате договоров природопользования, заключаемых между государственными или местными органами и частными лицами.

В целом в последние годы наблюдается тенденция к более широкому синтезу частноправовых и публично-правовых средств, что становится мощным импульсом к развитию институтов государственно-частного партнерства, к появлению государственных корпораций, иных юридических лиц с гибридной правовой природой, к формированию новых правовых комплексов и даже отраслей законодательства, в частности в таких сферах, как информационные технологии и энергетическое обеспечение.

Следующая черта этапа модернизации – обеспечение системности и качества законодательного регулирования как необходимого условия полноценной реализации конституционных принципов и норм. Наблюдается тенденция к переходу от экстенсивного развития законодательства, связанного с увеличением числа нормативных правовых актов, к взвешенной законодательной политике.

Снижается количество принятых актов: с 1 января 2012 г. по 15 июля 2014 г. было принято только 2 конституционных закона, 1 кодекс и 271 закон.

Осуществляется плановая замена устаревших и неэффективных законодательных актов, таких как Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях 2001 г. Этот акт обновлялся с 30 января 2001 г. (даты его принятия) более 200 раз, но исправить его внутренние дефекты не удалось. Поэтому 5 июля 2014 г. в Республике Казахстан принят новый Кодекс об административных правонарушениях.

Решаются задачи углубления систематизации социальных отраслей законодательства, о чем свидетельствуют новые комплексные законодательные акты, в том числе о науке¹, миграционных процессах², религиозных объединениях³.

И наконец, четвертая основная черта этапа модернизации казахстанского законодательства – обеспечение интеграционных процес-

¹ Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2011 г. № 407-IV «О науке».

² Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения».

³ Закон Республики Казахстан от 11 октября 2011 г. № 483-IV «О религиозной деятельности и религиозных объединениях».

сов как форма реализации конституционных ценностей сотрудничества и добрососедских отношений между государствами (ст. 8 Конституции Казахстана).

Развитие интеграционных процессов в рамках Таможенного союза и Евразийского экономического пространства создало многоуровневую систему правового регулирования экономической деятельности¹. Законодательство в этой сфере развивается в системе не только конституционно-правовых, но и международно-правовых координат, установленных международными договорами и правовыми актами органов Таможенного союза.

На глубину дальнейшей модернизации законодательства в дальнейшем повлияет ратификация Договора о Евразийском экономическом союзе, который обеспечит свободу движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение общей экономической политики и гармонизацию законодательства государств Союза в рамках созданного ими единого экономического пространства.

Но и в этих условиях законодательство Казахстана, несомненно, сохранит свою самобытность и присущие ему черты, отражающие пройденный путь государственного и правового развития и направленные на дальнейшее углубление конституционализации законодательства и правореализационной практики.

Конституционные реформы на постсоветском пространстве: тенденции развития²

Введение

В завершающее десятилетие XX в. и начале XXI в. происходили многочисленные конституционные реформы во всем мире, назначение, масштаб и динамика которых заметно отличаются от прежних лет. Особое влияние на национальные правовые системы в целом и на конституционное развитие в частности в указанный период оказывают глобализационные процессы, глубина которых нередко влечет потенциальную возможность и даже неизбежность наступления фундаментальных изменений на уровне конституционных норм.

¹ См.: Хабриева Т.Я. Гармонизация правовой системы РФ в условиях международной интеграции: вызовы современности // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1.

² Вестник Российской академии наук. 2016. № 7. С. 579–586. (В соавторстве с Л.В. Андриченко.)

Принятие конституционных изменений – ключевое событие для каждой страны, поскольку в большинстве случаев этот процесс продиктован целями реформирования общественных отношений. Даже частичное изменение конституционного текста может повлечь за собой значительное переустройство конституционно-правовых институтов, влекущее для страны новую модель конституционного развития. Исследования подтверждают, что большая часть конституций, действующих в современных государствах, корректировалась. Это коснулось и «старейших» конституций, и достаточно новых основных законов, принятых на постсоветском пространстве. Обобщение современного опыта конституционных реформ, произошедших в последнее десятилетие, позволяет обнажить ряд новых проблем в конституционном праве, требующих своего разрешения, в том числе ввиду необходимости учета международных демократических правовых стандартов.

Очевидно, что конституционная реформа – это всегда определенный перерыв постепенности, качественное изменение конституционно-правовых институтов и норм, и этим она отличается от других изменений конституционного текста. Принятие конституционного или иного закона о конституционной реформе – это только часть процесса реформирования общественных отношений. В самом законе о реформе часто содержится только принципиальное положение, затрагивающее определенный институт общественного (государственного) строя, основы правового положения личности. Крайне редко одного такого положения, сформулированного как новый принцип, бывает достаточно. Почти всегда изменение конституции требует принятия новых правовых актов, пересмотра действующего законодательства. Этот процесс может быть длительным, поскольку принятие законов и введение правовых институтов требует времени. В то же время тщательная подготовка проводимых в последние десятилетия конституционных реформ, осуществляемых с помощью так называемого «пакетного принципа», позволяет избежать излишнего затягивания данного процесса.

Основное содержание

Изменения конституционного текста имеют неодинаковую значимость. В юридической науке понятия «изменение конституции», «поправка к конституции», «реформа конституции», «пересмотр конституции» различаются. В русском языке несовпадение этих терминов следует не только из семантики слов. Оно выявляется при анализе

некоторых статей Конституции РФ, а также российской конституционной практики. Из названия гл. 9 Конституции России «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» следует вывод о неждественности понятий поправки и пересмотра, и их регулирование, как показывает сопоставление содержания ст. 135 и 136 Конституции, тоже различно. Вместе с тем в ст. 137 упоминаются понятия «изменения в статью 65 Конституции» (речь идет о перечне названий субъектов РФ) и «изменения наименования субъекта Российской Федерации», которые не рассматриваются как поправки. Но понятие «изменение» более широкое, чем понятия «поправка» и даже «пересмотр», так как оно охватывает любую модификацию конституционного текста.

Текст российской Конституции неоднократно претерпевал изменения. Большая часть из них – это именно изменения ст. 65, касающиеся наименования и состава субъектов РФ. Однако даже на уровне изменения ст. 65 процедура внесения изменений имеет различные основания. В одних случаях это стало следствием изменения наименования в основном законе (конституции или уставе) субъекта РФ, как это было, например, при установлении новых наименований республиками Ингушетия и Северная Осетия – Алания, соответствующие изменения здесь вносились указами Президента РФ. Вряд ли в этом случае имеются хоть какие-то основания считать, что указанные изменения стали вестниками конституционной реформы.

В других случаях это явилось проекцией объединения субъектов РФ или принятия в состав Российской Федерации новых субъектов РФ, соответственно, основанием для изменения федеральной Конституции стали федеральные конституционные законы. Однако и в этом случае возьмем на себя риск утверждать, что указанные изменения также не носили характера конституционной реформы. Несмотря на изменение состава Российской Федерации возможность данных изменений была прямо предусмотрена самой Конституцией РФ, той же ст. 65 (ч. 2), они реализованы в рамках действия общих принципов федеративного устройства государства. Изменение состава субъектов РФ не отразилось на видах субъектов РФ, на системе взаимоотношений федерального центра и регионов, принципах взаимоотношений субъектов РФ между собой¹. В то же время

¹ Примечательно в связи с этим то, что в некоторых странах, например в Индии, Конституция не содержит перечня субъектов федерации, он помещен в приложении. Поэтому упразднение и объединение штатов осуществляется посредством обычного закона парламента, а не поправкой к Конституции.

указанные изменения в своей совокупности могут составлять элемент длящейся конституционной реформы определенной части государственно-территориального устройства страны.

Изменение срока, на который избираются Президент РФ и Государственная Дума, имевшее место в 2008 г., также вряд ли можно отнести к конституционной реформе, поскольку речь в данном случае не шла об изменении конституционно-правовой формации – система и структура общественных отношений сохранились в прежнем виде. Вряд ли приобретет уровень «реформы» и изменение, прошедшее в том же 2008 г. и усилившее систему контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства РФ, хотя результатом поправки в Конституцию РФ явилось изменение баланса взаимоотношений между Парламентом РФ и Правительством РФ. Но поправки носили точечный характер, хотя они и усилили степень влияния Парламента на Правительство, однако не изменили в целом соотношение властных полномочий.

Наиболее масштабными были изменения Конституции РФ в 2014 г. – эти поправки главным образом коснулись расширения полномочий Президента РФ в отношении формирования состава Совета Федерации, Верховного Суда РФ и Прокуратуры РФ. Но едва ли и эти поправки, несмотря на их существенный, можно даже сказать концептуальный, характер, приближающийся к реформе, несут тем не менее реформаторский характер. Скорее, речь идет о частичной корректировке действующей конституционной модели организации государственной власти.

Но даже при относительной неизменности текста Конституции РФ модель конституционного развития Российской Федерации не раз подвергалась изменениям. Особенно заметным было изменение федеративного устройства, что связано с происходившим неоднократным реформированием, прежде всего в системе разграничения полномочий между органами власти различных территориальных уровней. Значительной модификации подверглось и местное самоуправление, которое также меняло направления своего развития. Однако все это происходило на фоне конституционной стабильности указанных отношений, поскольку их общие конституционные принципы заложены в основах конституционного строя.

Обратим внимание на то, что указанные изменения не касались глав, требующих полного пересмотра российской Конституции. В то же время любые, даже самые незначительные, изменения трех глав (первой, второй и девятой) Конституции с неизбежностью влекут за

собой смену Конституции, обязательно предваряемую созывом Конституционного Собрания, которое может вынести решение о принятии новой Конституции, в том числе посредством референдума. Примененный формальный подход относительно неизменности трех глав Конституции РФ, на наш взгляд, скорее является следствием необходимости поддержания конституционной стабильности в период в целом нестабильности основ конституционного строя, который имел место в начале 1990-х гг., периода принятия Конституции РФ 1993 г., и он позволил решить данную задачу. Однако нельзя не признать, что при сохранении отдельных положений Конституции речь все же должна идти не о конкретных главах конституции, а о тех конституционно-правовых основах, содержащихся в этих главах, неизменность которых поддерживается усложненным принятием новой конституции. Именно эти основы должны явиться не только гарантией прочности самой Конституции, но и основой конституционного правопорядка и «элементом конституционного мышления правового государства».

Немало примеров проведения конституционных преобразований, часть из которых носит характер конституционных реформ, только за последнее десятилетие имеется в других государствах постсоветского пространства. Не раскрывая всех конституционных преобразований, прошедших в этих государствах с момента распада СССР, рассмотрим только наиболее примечательные из них, отражающие основные направления конституционных преобразований и специфику конституционного развития отдельных стран.

Пожалуй, наиболее значительные изменения, приведшие к смене республиканской формы правления с полупрезидентской на парламентскую, произведены в Конституцию Республики Армении в 2015 г.¹ Таким образом, конституционная реформа в Армении затронула саму форму государства. Одновременно была предложена

¹ Помимо передачи основных полномочий по управлению страной парламенту конституционной реформой был скорректирован порядок замещения должности главы государства – теперь президент Армении избирается не на пять лет, а на семь лет и не на прямых выборах, а депутатами и избранными представителями органов местного самоуправления. Президент сохраняет отдельные кадровые полномочия, он назначает премьер-министром кандидата от партии или партийного блока, победившего на парламентских выборах. Однако Вооруженные силы подчиняются правительству, а верховным главнокомандующим во время войны является премьер-министр. Президент Армении – глава государства, который воплощает национальное единение, следит за соблюдением Конституции и не может быть членом какой-либо партии. Установлены важные гарантии от монополизации власти – один и тот же человек может быть избран президентом всего один раз.

новая концепция конституционного регулирования прав человека, определена роль церкви, скорректирована организация судебной власти и др.¹

Реформа была реализована с помощью конституционного референдума, проходившего 6 декабря 2015 г. Заметим, с 1991 г. это был уже пятый конституционный референдум в стране, четыре из которых признаны состоявшимися². Учитывая масштабы конституционной реформы и ее последствия для страны, решение подобных вопросов на референдуме обеспечивает наивысшую степень легитимации конституционных преобразований. В связи с этим нельзя не вспомнить слова известного конституционалиста Дж. Элстера о том, что в мире существуют демократические конституции, принятые недемократическим путем, но не существует ни одной авторитарной конституции, принятой демократическим путем.

Заметную помощь в проведении данной реформы оказывали члены и эксперты Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), которые в соответствии с европейскими стандартами в области демократии, прав человека и верховенства права на протяжении почти двух лет давали оценки конституционным процессам в Армении, готовили экспертно-правовые заключения по всем вопросам и институтам, затронутым конституционной реформой³.

Следует заметить, что это не первый на постсоветском пространстве прецедент перехода на парламентскую форму правления. Раньше подобная схема была реализована, в частности, в Грузии, в которой также на конституционном уровне в октябре 2010 г. было предпринято перераспределение полномочий от президентской вертикали к парламенту и правительству, формируемому высшим законодательным органом власти. После проведения 8 октября 2016 г. в стране

¹ Плавный переход к парламентской республике должен осуществиться во время избирательного цикла 2017–2018 гг.

² Так, первый референдум по признанию независимости Республики Армении от СССР прошел 21 сентября 1991 г., при явке избирателей в 95% за независимость проголосовали 99,5%; конституционные референдумы по изменению Конституции Армении проходили также в 1995, 2003, 2005 и в 2015 гг. Однако результаты конституционного референдума 2003 г. были признаны недействительными, так как количество голосов в пользу изменений было меньше, чем одна треть от числа зарегистрированных избирателей.

³ Основной доклад по проекту конституционных реформ в Армении представляла директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, представитель Российской Федерации в Венецианской комиссии академик Т.Я. Хабриева.

парламентских выборов, по существу, завершился переход государства к парламентской республике. При этом прошедшая реформа радикально отличается от масштабной реформы той же Конституции Грузии, осуществленной в 2004 г., когда изменения коснулись 30 статей Конституции 1995 г., а конечной целью реформы было усиление президентской власти благодаря значительной концентрации полномочий у президента, включая возможность досрочного роспуска высшего законодательного органа власти¹.

Противоположным названному выше путем пошла в своих конституционных преобразованиях Азербайджанская Республика. Прошедшим в сентябре 2016 г. общенародным референдумом был принят Акт референдума Азербайджанской Республики «О внесении изменений в Конституцию Азербайджанской Республики», затронувший 29 статей Основного Закона. Законность вынесения на референдум изменений в Основной Закон страны подтвердил Конституционный суд Азербайджана, отметивший в своем постановлении от 25 июля 2016 г., что «предлагаемые нововведения не противоречат общим положениям конституции о народовластии и основам государства и могут быть вынесены на референдум».

Ряд произведенных конституционных изменений был направлен на расширение прав граждан, в частности на подтверждение защиты и уважения человеческого достоинства, закрепление равных со всеми гражданами прав лиц с ограниченными возможностями здоровья, обеспечение административных и судебных гарантий прав и свобод человека, недопущение нарушения прав граждан, прежде всего в части, касающейся персональных данных, при применении информационных технологий, ответственности муниципалитетов вместе с муниципальными служащими за ущерб, причиненный правам граждан, снижение пассивного избирательного права при выборах в парламент страны с 25 до 18 лет. Безусловно, все это свидетельствует о демократизации общественной жизни страны. Однако несмотря на всю значимость для самой реформы это были частные вопросы, что видно даже из «точечного» характера самих нововведений.

Наиболее существенные изменения, которые отразились непосредственно на форме правления в государстве, были связаны с модификацией в системе высших органов власти в Республике. Помимо

¹ Вероятно, что в ближайшие годы нас может ожидать очередная конституционная реформа в Грузии – как известно, 17 декабря 2016 г. Парламентом Грузии был утвержден состав Государственной конституционной комиссии, 27 января 2017 г. она подготовила проект конституционных поправок. Докладчиками от Венецианский комиссии выступили К. Грабенватер, В. Танчев, Т.Я. Хабриева и др.

некоторых чисто внешних изменений¹, в Основной Закон внесены и такие принципиальные положения, как наделение президента правом роспуска Милли Меджлиса (парламента) страны и объявления внеочередных выборов главы государства. Таким образом, в отличие от Армении конституционный референдум в Азербайджане был направлен на усиление роли Президента страны в системе государственной власти. Отметим, что на предыдущем конституционном референдуме, проходившем в Азербайджанской Республике в марте 2009 г., было установлено право на избрание одного и того же лица президентом страны более двух раз. Как представляется, последние изменения Конституции шли в общем русле конституционных преобразований в Республике Азербайджан, они вписываются в общую канву конституционных изменений, упрочивших основы президентской республики в государстве.

Неоднократно путем референдума вносились поправки и в Основной Закон Кыргызстана – Конституцию страны от 5 мая 1993 г. При этом осуществление конституционных реформ не раз предварялось драматическими событиями, связанными с насильственной сменой государственной власти в Кыргызской Республике².

¹ Увеличен срок полномочий президента страны с пяти до семи лет; предусмотрено введение должностей первого вице-президента и вице-президентов; в случае досрочного ухода президента с должности до избрания нового главы государства его полномочия должен выполнять теперь не премьер-министр, как это было раньше, а первый вице-президент.

² Так, результатом референдумов 1996 и 1998 гг. стали поправки, коснувшиеся разграничения полномочий президента и парламента (Жогорку Кенеша) Кыргызской Республики с уклоном на усиление полномочий Президента. Поправки Конституции 2003 г. установили президентскую форму правления в Кыргызстане в результате существенного расширения президентских полномочий по формированию Правительства, руководству внешней и внутренней политикой государства, закреплению за ним законодательных полномочий (право издания указов, имеющих силу закона) и др. После известных событий, приведших к свержению первого Президента Кыргызской Республики А.А. Акаева в марте 2005 г., в стране вновь была проведена конституционная реформа, результатом которой стало утверждение новой редакции Конституции Кыргызской Республики 2007 г. Однако в заключении Венецианской комиссии о существовавшей на тот момент конституционной ситуации в Кыргызстане (14–15 декабря 2007 г.) были отмечены следующие негативные моменты: 1) тенденция авторитаризма действующей редакции Конституции; 2) нарушение главой государства принципа разделения властей; 3) невозможность для гражданского общества осуществлять контроль действий власти; 4) риск насильственной смены государственной власти вследствие не имеющихся механизмов ее мирной передачи. Нельзя не обратить внимание на то, что, хотя задачей Венецианской комиссии не может быть рассмотрение решений национальных конституционных судов, Комиссия все же отметила крайне необычный, если не беспрецедентный случай, связанный с тем, что Конституционный

Принятие действующей Конституции Кыргызской Республики 27 июня 2010 г., по существу, ознаменовало и очередную конституционную реформу в жизни страны. Закон Кыргызской Республики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» предусматривал, что нормы, касающиеся конституционных основ государственного строя, прав и свобод личности, вступали в силу с момента официального опубликования Конституции. Одновременно был закреплен мораторий на изменение Основного Закона Парламентом до 1 сентября 2020 г. В заключении Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) на проект Конституции отмечается, что Конституция Кыргызской Республики (редакция 2010 г.) «полностью соответствует демократическим стандартам», проект заслуживает высокой похвалы, так как он предполагает впервые создать форму парламентского правления в Центральной Азии¹.

Проведение конституционной реформы 2010 г. привело к расширению прав граждан, закреплению нормы максимально возможного количества мандатов одержавшей победу на парламентских выборах политической партии (не более 60), в результате чего ни одна из партий не будет иметь возможности закрепить монополию в политической системе. Кроме того, благодаря Конституции произошло усиление законодательной власти и новое распределение полномо-

суд Кыргызской Республики объявил весь текст конституции неконституционным, ведь, как правило, конституционные суды должны принимать свои решения на основе конституции, действующей на момент принятия решения. По мнению Венецианской комиссии, и новый вариант Конституции Республики 2007 г. также давал основания для развития серьезных проблем, поскольку создавал основу для чрезмерной концентрации полномочий в руках президента и не гарантировал разделения властей. При формальном сохранении полупрезидентской республики на деле государственная власть была сконцентрирована в руках президента. Не менее жестким оказался и окончательный «вердикт» Комиссии в отношении Конституции Кыргызской Республики, которая посчитала, что «в тексте новой кыргызской конституции преобладают отрицательные моменты, и главный удар – это установление всеми средствами бесспорного преобладания президента над всеми другими государственными ветвями власти. Нет никаких законных ограничений на полномочия президента, и последствием этого может стать революция, а не мирные и конституционные пути смены власти». Именно так и произошло, поскольку система власти, которая сложилась с принятием Конституции 2007 г., вновь привела к известным трагическим событиям 7 апреля 2010 г. на территории Кыргызской Республики и свержению очередного президента.

¹ См.: Заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) (принято Венецианской комиссией на ее 83-м пленарном заседании) (Венеция, 4 июня 2010 г.). Заключение зарегистрировано за номером № 582. 2010. CDL-AD(2010)015 в Страсбурге 8 июня 2010 г. URL: [http://www.venice.coc.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)015-rus](http://www.venice.coc.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)015-rus)

чий между законодательной, исполнительной ветвями власти и президентом. Поскольку декретом Временного правительства Кыргызской Республики от 12 апреля 2010 г. «О расформировании Конституционного суда Кыргызской Республики» в целях исключения попыток использования Конституционного суда Кыргызской Республики для дестабилизации обстановки было принято решение расформировать Конституционный суд Кыргызской Республики до особого решения Временного правительства Кыргызской Республики, Конституционный суд как высший судебный орган по защите Конституции прекратил свое существование. Согласно новой редакции Конституции от 27 июня 2010 г. конституционный контроль возлагался на совершенно новый орган – Конституционную палату Кыргызской Республики, которая входила в состав Верховного суда, но рассматривалась как отдельная, самодостаточная система вынесения судебных решений.

Однако сохранившиеся проблемы в организации государственной власти (запутанная процедура формирования Правительства, неясности в назначении отдельных должностных лиц, недостаточная регламентация взаимодействия Парламента и Правительства в сфере формирования государственного бюджета, критическое отношение экспертов к решению о роспуске Конституционного суда, необходимость более четкого разделения полномочий парламента, президента и правительства, связанных с осуществлением внешней политики и т. д.) потребовали продолжения конституционной реформы. Состоявшимся в декабре 2016 г. референдумом, несмотря на установленный мораторий до 2020 г. на внесение изменений¹, был принят пакет поправок в Конституцию 2010 г.², содержащий комплекс изменений в отношении: прав и свобод человека и гражданина; укрепления парламентаризма; уточнения принципов взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти; реформирования судебной системы и системы правоохранительных органов.

¹ На нарушение процедуры внесения изменений было обращено внимание в Совместном заключении 2016 г. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии // Заключение Венецианской комиссии № 863/2016, Заключение БДИПЧ ОБСЕ № CONST-KGZ/294/2016. Кыргызская Республика. Совместное Заключение по проекту закона «О внесении изменений в Конституцию», одобренное Венецианской комиссией на 108-м пленарном заседании (Венеция, 14–15 октября 2016 г.). Страсбург; Варшава, 19 октября 2016 г. CDL-AD(2016)025.

² О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 28 декабря 2016 г. № 218.

Весьма примечательно, что в Конституции было изменено соотношение международного и национального права – исключено однозначное признание примата международного права; определение порядка и условий применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права теперь перенесено на уровень закона. Целью указанных изменений являлось установление синхронизации национального и международного права при укреплении суверенных прав государства в области правового регулирования.

В целях недопущения возможности внедрения в сознание граждан чуждых семейных ценностей, не соответствующих сложившимся в обществе культурным традициям кыргызского народа, установлено, что семья создается на основе добровольного союза мужчины и женщины, тогда как в ранее действовавшей редакции брак рассматривался как добровольный союз двух лиц, без указания их пола. Такая позиция вполне объяснима. Сегодня мы видим, что интернационализация некоторых «ценностей» способствует конфликту культур, их противостоянию, поскольку их интернационализация носит насаждаемо экспортируемый характер.

Наряду с расширением и усилением гарантий реализации прав граждан закреплена норма, предусматривающая возможность лишения кыргызстанцев гражданства в случаях и порядке, установленных конституционным законом. Перенос решения вопроса об основаниях лишения гражданства и установлении соответствующих правовых гарантий на законодательный уровень делает допустимым тем самым снижение конституционных гарантий обеспечения прав граждан.

Проведенные преобразования в сфере конституционного строительства были направлены на создание системы сдержек и противовесов и повышение уровня государственного контроля за законностью действий органов государственной власти. В частности, изменилось соотношение полномочий президента и парламента с усилением роли последнего по вопросу освобождения от должности Генерального прокурора Кыргызской Республики. Усилилась роль Премьер-министра в формировании Правительства.

В то же время по-новому установленные полномочия президента и парламента в отношении освобождения от должности судей Верховного суда и Конституционной палаты еще на уровне экспертизы проекта изменений в Конституцию вызвали справедливое, на наш взгляд, неодобрение у Венецианской комиссии, поскольку перечень оснований для досрочного освобождения в случаях, «не связанных с

нарушением требований безупречности», носит открытый характер и не оговорен даже ссылкой на нормы закона.

Как отметили БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия в своем совместном заключении, некоторые предложенные изменения могут оказать негативное влияние на баланс власти путем усиления полномочий исполнительной ветви и ослабления полномочий законодательной и, в еще большей степени, судебной ветви, что, в частности, видно на примере той же роли Конституционной палаты в качестве органа судебного конституционного контроля, установления ответственности судей Верховного суда и Конституционной палаты Республики. Отдельные из предложенных изменений вызывают сомнения с точки зрения их соответствия ключевым демократическим принципам, в частности принципу верховенства права, разделению властей и независимости судебных органов, а также могут привести к нарушению некоторых прав человека и основных свобод¹.

В рамках преобразования судебной системы Пленуму Верховного суда предоставлено право давать разъяснения по вопросам судебной практики, которые обязательны для всех судов и судей Кыргызской Республики (ч. 2 ст. 96). Закрепление на конституционном уровне обязательности решений Пленума Верховного суда вызывает вполне закономерный вопрос о том, не возникнут ли в связи с этим проблемы с судебским усмотрением. В каждом судебном деле имеются свои особенности, но судьи судов вынуждены будут решать дела в соответствии с разъяснениями Пленума, а не как того требует договор между сторонами или закон.

Внесены поправки и в отношении полномочий прокуратуры, которая осуществляет «надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, а также другими государственными органами, перечень которых определяется конституционным законом, органами местного самоуправления и должностными лицами указанных органов» (п. 1 ст. 104). В соответствии с ранее действовавшей редакцией прокуратура могла осуществлять надзор только за органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Вместе с тем из-под надзора прокуратуры выпадали, например, такие государствен-

¹ Заключение Венецианской комиссии № 863/2016, Заключение БДИПЧ ОБСЕ № CONST-KGZ/294/2016. Кыргызская Республика. Совместное Заключение по проекту закона «О внесении изменений в Конституцию», одобренное Венецианской комиссией на 108-м пленарном заседании (Венеция, 14–15 октября 2016 г.). Страсбург; Варшава, 19 октября 2016 г. CDL-AD(2016)025

ные органы, как Национальный банк, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов, Счетная палата, омбудсмен. Однако и здесь вполне оправдан вопрос о том, на основании каких критериев органы местного самоуправления и их должностные лица будут определять перечень поднадзорных прокуратуре органов и не приведет ли отсутствие четко установленного на уровне закона перечня таких органов к неоднозначной практике осуществления прокурорского надзора на местах.

Таким образом, в Кыргызской Республике проводятся конституционные реформы, которые характеризуются противоречивостью и незавершенностью.

К числу новейших конституционных модернизаций относятся изменения Конституции Республики Казахстан, прошедшие в марте 2017 г. и свидетельствующие о наступлении следующего этапа конституционного развития государства.

Данный вывод обусловлен масштабами конституционных изменений в Республике, которые непосредственным образом отразились на базовых институтах развития государства и общества: основах конституционного строя, правах и свободах человека и гражданина, гражданстве, системе органов государственной власти и местного самоуправления, включая статус самого президента Республики. Создана обновленная конституционная основа, «каркас» для развития этих отношений, новых государственно-правовых традиций и политической практики. Конкретно определены элементы незыблемости государства – независимость, унитарность, территориальная целостность и республиканская форма правления. При этом произведенная демократическая модернизация президентской республики как формы правления посредством повышения роли парламента, передачи некоторых функций президента правительству, усиления самостоятельности правительства при одновременном расширении механизмов его подотчетности и подконтрольности парламенту имеет характер позитивных эволюционных изменений, не несет в себе каких-либо радикальных мер, а продолжает логику предыдущих конституционных преобразований в стране.

Конституционные изменения, как показывает их анализ, имели четкое организационное обеспечение, что позволило провести ее в довольно сжатые по современным меркам сроки. Основные мероприятия по проведению конституционных изменений, начиная от разработки будущей модели развития и заканчивая программой ее реализации, уложились в период не более двух месяцев, хотя нельзя не

признать, что это касалось только их внешнего оформления. Конечно, нередко сжатые сроки при изменении Конституции чреваты возможными ошибками, которые могут привести к необходимости дальнейших конституционных преобразований. Однако сами по себе сроки проведения конституционных изменений, если они не нарушают установленной процедуры, не оказывают особого влияния на качество их проведения. Главное – это то, что соответствующие преобразования объективно назрели и давно ожидаемы, несут в себе позитивный заряд для развития общества и государства, не отвергаются, а находят поддержку со стороны граждан Республики.

Начало конституционным преобразованиям дало подписание 11 января 2017 г. Президентом Республики Казахстан Распоряжения об образовании Рабочей группы по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти. Итогом ее деятельности стал проект закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», который с 26 января этого года был вынесен на всеобщее обсуждение¹. При этом проект закона прошел научную экспертную проверку, в том числе на уровне зарубежных экспертов². Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» принят Парламентом 6 марта 2017 г. и после его проверки Конституционным Советом на соответствие конституционным ценностям и основополагающим принципам деятельности, форме правления Республики подписан Президентом Казахстана 10 марта 2017 г. Одновременно принят указ Президента «О комплексе мер по реализации Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан”», в котором намечен план действий по претворению в жизнь конституционной реформы, а уже 13 марта этого года Президентом подписан Конституционный закон № 52-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан», которыми на законодательном уровне реализованы отдельные результаты конституционных изменений.

¹ URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/ekspertyi-nazvali-samyic-vajnyic-punktyi-proekte-30/

² Первоначально речь шла о привлечении отдельных экспертов (в таком качестве выступала академик Т.Я. Хабриева), но в итоге Казахстан обратился за оценкой проекта конституционных изменений в Венецианскую комиссию. Венецианская комиссия в своем заключении по закону о внесении изменений и дополнений в Конституцию Казахстана отметила, что конституционные изменения в Казахстане представляют собой шаг вперед в процессе демократизации государства.

Окончательный текст закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» значительно отличается от первоначальной редакции его проекта, что в первую очередь обусловлено учетом тех замечаний, которые поступили в ходе обсуждения проекта. В частности, ряд полномочий, которые изначально предполагалось закрепить только за одной палатой Парламента – Мажилисом, получила и вторая его палата – Сенат. Отказались и от проектируемых изменений в ст. 26 Конституции Республики Казахстан, направленных на обеспечение гарантий права собственности иностранных граждан и лиц без гражданства, их равенства и справедливости, что продолжает ставить в сложное положение граждан государств прежде всего Евразийского экономического союза. Уточнен порядок замещения и освобождения от должности акимов иных административно-территориальных единиц, кроме областей, городов республиканского значения и столицы, из которого исключено право Президента Республики по своему усмотрению освобождать акимов от должности.

Одновременно с этим появились новые положения, которые не были изначально определены проектом конституционных изменений. Среди них, например, то, что на конституционный уровень подняты некоторые вопросы финансовой сферы в контексте закрепления особого правового статуса столицы Казахстана Астаны¹. Цель указанных изменений – попытка создания на территории Астаны нового финансового хаба – ведущего международного центра финансовых услуг для всего Центрально-Азиатского региона, задачей которого является привлечение инвестиций в экономику Казахстана. С помощью

¹ В Казахстане уже существует Конституционный закон от 7 декабря 2015 г. № 438-V «О Международном финансовом центре «Астана», имеется ряд указов президента по данному вопросу. На основании конституционной поправки данный Конституционный закон также претерпел изменения от 13 марта 2017 г., параллельно указанные изменения были дополнены изменениями в Бюджетный кодекс Республики Казахстан в части изменения источника финансирования Международного финансового центра «Астана» (далее – МФЦА) и в Закон «О Национальном банке Республики Казахстан» об исключении из полномочий Нацбанка Республики вопросов финансирования финансового центра. Ему предоставлены особые налоговый, валютный и визовый режимы, а также особый режим привлечения иностранной рабочей силы органами и участниками центра. Задачами МФЦА являются содействие в привлечении инвестиций в экономику Казахстана путем создания привлекательной среды для инвестирования в сфере финансовых услуг, развитие рынка ценных бумаг, обеспечение его интеграции с международными рынками капитала. Участники центра, равно как и его органы, будут освобождены от уплаты корпоративного подоходного налога до 1 января 2066 г.

конституционных поправок установлено финансирование деятельности МФЦА из средств республиканского бюджета, введены такие новые понятия, как «идентификационный номер», «реестр центра идентификационных номеров». Особого внимания заслуживает предоставление права МФЦА по принятию нормативных правовых актов, что существенно видоизменяет построение правовой системы государства.

Еще одна новация Конституции – это возможность по решению суда лишения гражданства людей за совершение террористических преступлений или за причинение «иного тяжкого вреда жизненно важным интересам страны» (п. 2 ст. 10 Конституции в новой редакции). В данном вопросе Республика Казахстан пошла по пути конституционного регулирования Кыргызской Республики, о чем говорилось ранее, но несколько расширив основания для лишения гражданства.

Указанные изменения вызывают вопросы, в частности: вправе ли государства отказываться от своих граждан. В мировой практике возможность лишения государством гражданства своих граждан существует в отдельных странах. Лишение гражданства является, по сути, санкцией государства в отношении лица, допускающего недозволенное поведение. В большинстве современных государств лишить гражданства можно только лицо, которое приобрело его в результате регистрации или натурализации, и только в течение небольшого срока (обычно в течение первых 5 лет) пребывания в гражданстве. Например, согласно Конституции Испании (ст. 11) «ни один испанец по происхождению не может быть лишен своего гражданства». При этом не допускается лишение гражданства, если в результате лицо станет апатридом – лицом без гражданства. Подобные нормы содержатся в законодательстве ряда стран (см.: абз. 1 ст. 16 Основного Закона ФРГ; ч. 2 ст. 11 Конституции Испании; § 7 Конституции Швеции и др.).

Основаниями для лишения гражданства служат: приобретение гражданства обманным путем, на основании заведомо ложных сведений, фальшивых документов (например, в России, где за это установлена утрата лицом гражданства); если лицо занималось антигосударственной деятельностью в пользу иностранного государства и тем самым наносит ущерб интересам государства (Франция, США, Великобритания, Болгария и другие государства); лица, осужденные за преступления против безопасности государства (Франция, Великобритания). Достаточно широко практиковалось лишение гражданства по инициативе государства в бывшем СССР для расправы с

неугодными властям лицами. Лица, лишённые гражданства, как правило, подлежат высылке из страны – экспатриации.

Изменённая Конституция Республики Казахстан в этом плане оставляет многие вопросы без ответа, перенося их решение, очевидно, на законодательный уровень. В частности, остается неясным, что означает причинение «тяжкого вреда жизненно важным интересам страны». Термин носит неопределённый характер, но перенесение его определения на законодательный уровень, в том числе в рамках перечисления конкретных составов преступлений, которые будут подпадать под эти признаки, в УК Республики Казахстан влечёт определённое «размывание» текста Конституции, принятие которой происходит в особом порядке по сравнению с обычным законом. Все-таки основания для лишения гражданства, если уж оно допускается со стороны государства, должны быть строго ограниченными и определяться непосредственно в конституции государства.

Принятие указанных изменений в Конституцию может привести к ситуации безгражданства, поскольку за гражданином Республики «не признаётся гражданство другого государства». Таким образом, лишение лица, не имеющего другого гражданства, неизбежно приведёт к тому, что данное лицо станет апатридом. В то же время создание с помощью законодательства ситуации безгражданства, как известно, осуждается со стороны мирового сообщества – её возникновения стремятся не допускать большинство государств мира, в том числе те, которые не являются участниками Конвенции ООН 1961 г. «О сокращении безгражданства».

Сохраняется неясность и в том, подлежит ли лицо, лишённое гражданства, выдворению с территории государства. Такое выдворение представляется достаточно затруднительным, учитывая в том числе ранее сказанное о том, что лицо становится апатридом, вряд ли лицо, осуждённое за терроризм, будет представлять интерес для другой страны, с которой Республика поддерживает дипломатические отношения. В случае же, если гражданин Республики Казахстан выехал за пределы государства в целях совершения террористических актов на территорию другой страны, может ли он быть лишен гражданства заочно? Вероятно, если лицо будет знать о том, что если оно выедет за пределы государства для осуществления террористических актов, при этом не сможет вернуться на родину в Казахстан и будет лишен гражданства, то количество таких лиц сократится. В то же время каковы гарантии, что при заочном рассмотрении таких дел удастся избежать судебной ошибки?

Безусловно, что эти и другие вопросы требуют корректировки не только законодательства о гражданстве, но и уголовного законодательства Республики Казахстан. В то же время в связи с этим нельзя не обратить внимания еще на один факт – изменение в ст. 10 Конституции вводится в действие со дня его первого официального опубликования, тогда как изменения в законодательство еще не внесены, что также создаст неопределенность в применении конституционных норм.

К числу конституционных новелл относится и изменение, касающееся определения порядка действия международных договоров в Республике (п. 3 ст. 4 Конституции). Если ранее международные договоры, ратифицированные государством, имели приоритет перед законами и применялись непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следовало, что для его применения требовалось издание закона, то новый текст указанной статьи уже содержит отсылочную норму к законодательству Казахстана: несмотря на признание приоритета ратифицированных международных договоров перед законами, устанавливается, что порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых она является, определяются законодательством Казахстана. Изменение достаточно существенное, поскольку таким образом на уровень закона переносится решение вопроса о месте международных договоров в правовой системе государства.

Новацией стало закрепление в Конституции межконфессионального согласия как одной из высших ценностей казахстанской государственности. Неконституционными признаются теперь любые действия, способные нарушить также и межконфессиональное согласие. Включение данных норм направлено на развитие демократических процессов в Республике Казахстан. Модернизация общества во многом достигается благодаря формированию и развитию в общественном сознании культуры толерантности, которая призвана сохранять гражданский мир, гармонизировать межэтнические и межконфессиональные отношения, способствовать укреплению социально-политической стабильности.

Основная продекларированная цепь произведенных изменений в Конституцию Казахстана – перераспределение полномочий в организационной структуре осуществления государственной власти. Конституционные преобразования в этой части, хотя и были осуществлены в рамках существующей президентской республики, которая, как было отмечено в Комментарие к проекту поправок в Кон-

ституцию Республики Казахстан, доказала свою эффективность, тем не менее привели к некоторому изменению в соотношении баланса властных полномочий.

Согласно Конституции президент является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Республику Казахстан внутри страны и в международных отношениях, символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Таким образом, Президент Республики Казахстан занимает центральное место в системе органов государственной власти, что в целом характерно для государств с президентской республикой.

Конституционными изменениями осуществлено перераспределение ряда полномочий Президента Республики Казахстан между Правительством и Парламентом¹. Одновременно Президент наделяется полномочием в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направлять обращения в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта, в том числе правительственного, на соответствие Конституции Республики Казахстан, что в целом отвечает задачам развития правового государства. Кроме того, Конституцией в новой редакции предусмотрено также исключение ряда законодательных полномочий Президента².

Но к Конституции нельзя подходить с арифметической точки зрения – столько-то полномочий прибавлено, столько-то убавлено. Меняется сама логика взаимоотношений ветвей власти и философия,

¹ Так, Правительству были переданы следующие полномочия Президента: утверждение государственных программ, единой системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета, которые будут осуществляться Правительством по согласованию с Президентом; образование, упразднение и реорганизация центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства, и назначение и освобождение от должности их руководителей.

² Это касается его права давать поручения Правительству Республики Казахстан о внесении законопроекта в Мажилис Парламента Республики Казахстан (при этом за Президентом Республики Казахстан сохраняется самостоятельное право законодательной инициативы); по изданию законов или указов, имеющих силу законов; по осуществлению законодательных полномочий в случае делегирования их ему Парламентом Республики Казахстан.

которая лежит в основе действующей Конституции. В результате указанных изменений, с одной стороны, произошло снижение количества организационно-правовых полномочий, изначально отнесенных в соответствии с действующей Конституцией к компетенции главы государства. С другой стороны, конституционные изменения направлены на усиление таких основных государственных институтов, как Парламент и Правительство, в общественной и политической жизни Республики Казахстан. Таким образом, конституционные изменения способствуют установлению большей сбалансированности при реализации властных полномочий и в конечном счете усиливают стабильность конституционно-правовых институтов.

Важной новеллой стало упразднение полномочия Президента отменять либо приостанавливать действие актов Правительства и Премьер-министра Республики Казахстан. Исключение полномочия Президента Республики Казахстан издавать законы или указы, имеющие силу законов (п. 2 ст. 45 Конституции), о чем говорилось выше, является нововведением, отвечающим положению Конституции об осуществлении государственной власти в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и их взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Отказ Президента в пользу Парламента от своих законодательных полномочий делает Парламент единственным законодательным и высшим представительным органом Республики. Но при этом за Президентом закрепляется правомочие «определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев» (см. п. 2 ст. 61).

Безусловно, взаимодействие государственных органов в законотворчестве является чрезвычайно важной составляющей данного процесса, но регулирование вопросов взаимодействия в этой области нуждается в соблюдении принципа сохранения независимости государственных органов, относящихся к разным ветвям власти. В связи с этим нельзя не отметить тот факт, что последняя названная норма (содержащаяся в п. 2 ст. 61 Конституции) может быть истолкована по-разному: не только как требование в первоочередном порядке рассматривать законопроекты, которые определены в качестве приоритетных Президентом Республики, но и как императивное конституционное предписание в обязательном порядке *принять* указанные законопроекты, что уже априори предопределяет решение соответствующих вопросов. Следует отметить, что на это обращалось вни-

мание в заключении Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) по проекту изменений в Конституцию Республики Казахстан¹. Тем не менее данное положение сохранилось и при принятии окончательного варианта изменений в том же виде, как и в проекте изменений в Конституцию. Включение указанной нормы нивелирует значение отказа от наличия у Президента законодательных полномочий и ставит в прямую зависимость Парламент от решений Президента. Полагаем в связи с этим, что исходя из задач развития парламентаризма и последовательного соблюдения принципа разделения властей в тексте Конституции в данном случае более соответствовало бы принципу независимости работы Парламента использование другого подхода, основанного на применении таких терминов, как «внесение» или «рассмотрение» законопроекта.

Согласно изменениям в ст. 44 Конституции Республики Казахстан при формировании состава Правительства и его структуры в целях усиления роли Мажилиса Парламента учрежден следующий порядок: премьер-министр вносит представление главе государства о структуре и кандидатурах членов Правительства после консультаций с Мажилисом Парламента. В этом же порядке предлагается освободить от должности членов Правительства – по представлению премьер-министра, основанному на консультациях с Мажилисом. Исключение устанавливается для министров иностранных дел и обороны, назначение и освобождение от должности которых останется в рамках самостоятельных полномочий Президента.

Безусловно, в целом предлагаемые изменения носят демократический характер. Они предоставляют возможность Мажилису как одной из палат Парламента оказывать определенное влияние на состав Правительства Республики Казахстан. В то же время полагаем, что осуществление такого влияния во многом будет определяться характером и содержанием установленной процедуры проведения консультаций. Именно от того, каким образом будет урегулирована данная процедура, будет зависеть, станут или нет данные консультации формальными.

Возникают в связи с этим вполне обоснованные вопросы: каковы могут быть последствия проведения данных консультаций в случае, если Мажилисом будет высказано несогласие по предлагаемой кандидатуре; как следствие первого вопроса, может ли быть внесена кандидатура, по которой мнения Мажилиса и Премьер-министра

¹ Venice Commission. Draft opinion on the amendments to the Constitution of Kazakhstan – CDL(2017)013.

Правительства не совпали. Полагаем, что урегулирование возможных разногласий между Мажилисом Парламента и Премьер-министром по поводу предлагаемой кандидатуры, а также возможного повторного проведения данной процедуры при формировании «команды» Правительства носит принципиальный характер. В связи с этим роль Мажилиса в целях обеспечения последующего эффективного взаимодействия указанных органов могла бы быть урегулирована непосредственно нормами Конституции Республики, чтобы не полагаться полностью на законодательное регулирование.

В числе дополнительных инструментов воздействия Мажилиса Парламента на организацию и деятельность Правительства статутное значение имеет новелла, в соответствии с которой Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом (см. п. 1 ст. 70). Также следует особо отметить, что в ст. 64 Конституции предлагается установить общую подотчетность (ответственность) Правительства перед Президентом и Парламентом. В статье 67 новой редакции Конституции предусматривается, что об основных направлениях деятельности Правительства и всех его важнейших решениях Премьер-министр Республики докладывает не только Президенту, но и Парламенту.

Эти и другие поправки развивают институты парламентского контроля, что способствует совершенствованию демократической организации государства. Вместе с тем с точки зрения обеспечения самостоятельности исполнительной власти, стабильности ее функционирования, а также сохранения режима законности вызывает сомнение обоснованность поправки к подп. 6 ст. 57 Конституции, согласно которой обращение квалифицированного большинства депутатов любой из палат Парламента (не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Палаты) к Президенту об освобождении от должности члена Правительства в связи с неисполнением им законов Республики влечет принятие соответствующего решения Президента. Вопрос о неисполнении законов, по нашему мнению, требует предварительной судебной оценки. В противном случае может быть снижена самостоятельность Правительства в исполнении возложенных на него функций.

Определенным изменениям в Конституции подверглись и вопросы, касающиеся организации судебной системы. Так, в соответствии с новой редакцией п. 3 ст. 79 требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом, при этом из текста Конституции соответствующие положения в отноше-

нии таких требований исключены. Однако детальное изложение требований к судьям непосредственно в тексте Конституции согласуется с современными потребностями практики, способствует стабильности и устойчивому функционированию судебной системы, реальному закреплению принципов независимости и неприкосновенности судей. Наряду с указанным уточнены статус Верховного суда Республики Казахстан, роль прокуратуры, которая обеспечивает высший надзор за соблюдением законности, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование. Кроме того, на уровне Конституции закрепляется институт Уполномоченного по правам человека в Республике.

Как видим, достаточно серьезные изменения затронули практически весь блок высших органов государственной власти страны. Однако изменения не ограничились только системой высших государственных органов, ряд изменений коснулись и низовых звеньев государственного и муниципального управления. В частности, в Конституции Республики Казахстан предполагается сохранить действующий порядок назначения акимов¹ областей, городов республиканского значения и столицы. Что касается порядка назначения или избрания на должность акимов иных административно-территориальных единиц, то его предлагается определять законом, а не правовым актом главы государства. Таким образом, в известной мере сохраняется определенная централизация в осуществлении государственного управления на уровне так называемого среднего звена. Но уже сама передача данного вопроса Парламенту, который будет решать его путем принятия закона, свидетельствует о демократизации порядка регламентации данного вопроса.

Скорректирован и порядок досрочного прекращения полномочий маслихатов². В связи с этим в п. 5 ст. 86 Конституции, в отличие от существующего порядка, когда полномочия маслихата могут быть прекращены досрочно только Президентом Республики, предлагается установить, что полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-министром и председателями палат Парламента. Безусловно, такой порядок носит в целом более демократичный характер, поскольку появляются элементы коллегиальности при принятии решения. Расширение участия в процедуре досрочного прекращения полномочий маслихата других органов государственной власти послужит более объективной оцен-

¹ Аким – глава местного исполнительного органа власти в Республике Казахстан.

² Маслихат – местный представительный орган в Республике Казахстан.

ке обстоятельств, требующих досрочного прекращения полномочий. В то же время нельзя не заметить и другую сторону данного вопроса – предлагаемый порядок ведет к возвышению роли председателей палат Парламента, которые на самом деле должны являться первыми среди равных в структуре коллегиальных органов. Кроме того, желательно было бы определить в законе примерный перечень оснований досрочного прекращения полномочий маслихата.

Весьма примечательно, что в числе поправок, внесенных в Конституцию Республики Казахстан, содержатся положения, направленные на уточнение процедуры внесения изменений в Конституцию. В процедуре рассмотрения поправок, предлагаемых к внесению в Конституцию, теперь задействован орган конституционной юстиции – Конституционный Совет Республики Казахстан. При этом предметом конституционных поправок не могут являться «установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус», которые являются неизменными.

Само конституционно-правовое регулирование процедуры внесения изменений в Конституцию должно обеспечивать необходимые гарантии в части прозрачности, открытости и инклюзивности, а также соответствующих сроков и условий для выражения разнообразных мнений и проведения широкого обсуждения спорных вопросов, что является ключевыми требованиями демократического процесса составления конституции и способствует тому, чтобы текст конституции был принят всем обществом и отражал волю народа. На необходимость следования данным требованиям неоднократно указывалось в документах, принятых Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией)¹. В связи с этим включение в процедуру рассмотрения поправок в Конституцию Конституционного Совета Республики Казахстан как органа государственной власти, обладающего необходимым уровнем компетенции и познаний для надлежащей оценки предлагаемых изменений в Конституцию, будет способствовать повышению степени обоснованности и оценки предлагаемых изменений в Конституцию.

¹ См., например: «Сборник заключений Венецианской комиссии относительно конституционных положений о поправках к конституции» (Compilation of Venice Commission Opinions concerning Constitutional Provisions for Amending the Constitution), CDL-PI(2015)023; 22 декабря 2015 г.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что далеко не все из проведенных конституционных преобразований, нередко при внешнем обозначении их в качестве конституционных реформ, в реальности являются таковыми. Большинство изменений действующих конституций связано с частичной внутриинституциональной смысловой коррекцией их текста, когда имеет место замена, включение или исключение из конституционного текста положений, формулировок, понятий, относящихся к определенному конституционно-правовому институту, при этом не затрагивается сама его природа. Как правило, они вызваны эволюцией взглядов в политической сфере, иными процессами, необходимостью привести в соответствие статьи конституции с другими, уже измененными или изменяемыми, что нередко связано со сроками полномочий органов государства.

Изменения конституции могут выражаться во включении в текст нового конституционно-правового института, в замене или упразднении ранее существовавшего. Тем не менее такой процесс тоже не всегда может быть отнесен к реформе.

Конституционная реформа – это действие, имеющее целенаправленный характер, или совокупность однородных целенаправленных действий, растянутых во времени. Ее всегда отличают масштаб и последствия как для современного и развивающегося правового регулирования, так и в целом для системы общественных отношений в орбите конституционного воздействия. В то же время конституционная реформа не может быть охарактеризована одним каким-то уникальным признаком, идентифицирующим ее в ряду схожих явлений, не может быть измерена количественными показателями, поэтому важно выявить условия или критерии, соответствие которым позволит отнести конституционные преобразования к классу конституционных реформ.

Анализируя проведенные выше конституционные преобразования, можно заключить, что конституционная реформа – это единовременный или продолжительный политико-правовой процесс по преобразованию конституционного текста, который характеризуется изменениями фундаментальных основ государства и общества, целеполаганием, достаточным ресурсным обеспечением и определенными юридическими и фактическими результатами.

Вместе с тем оценки конституционных изменений едва ли могут опираться на непреложное действие неких исторических законов, они вытекают, несомненно, из конкретных государственно-правовых концепций и условий, позволяющих реализовать те или иные преобразования. В настоящее время многие государства постсоветского

пространства все еще находятся на этапе дальнейшего внедрения и углубления демократических принципов. В этих странах продолжается поиск наиболее соответствующей формы государственного устройства, отвечающей характеру развития внутренних исторических, политических, социальных, экономических и других процессов. В конечном счете это приведет к тому, что страны постсоветского пространства найдут свой образ сильных демократических, правовых, социальных государств, который будет соответствовать их истории, традициям и культуре.

Социальная справедливость (некоторые конституционные вопросы)¹

В условиях экономических и политических кризисов, которые не обошли стороной Россию, особое значение приобретают механизмы, способные поддержать устойчивое развитие общества. Среди таких механизмов – экономически, социально и политически обоснованные, продуманные руководством государства правовые регуляторы, в том числе конституционные.

Со второй половины XX в. содержание и роль конституционного права изменяются. Сейчас вместо дискуссий о видах государственных органов, их полномочиях, компетенции, что, правда, необходимо для специалистов, но не столь сильно интересует широкие слои населения, конституционалисты и создатели конституций, реагируя на требования, больше внимания уделяют вопросам регулирования основ социально-экономических отношений. Об этом свидетельствует содержание конституций, принятых после Второй мировой войны на разных континентах (в Португалии, Непале, Эфиопии, Бразилии и др.) и мало похожих на Конституцию США 1787 г., Франции 1791 г. или дарованную императором Вильгельмом I в 1871 г. первую Конституцию Германии². Лишь конституции некоторых англосаксонских стран, в том числе своеобразная Конституция Великобритании, США и островных государств – членов Британского Содружества находятся в стороне от этого процесса, несмотря на то, что в этих странах принято прогрессивное социальное законодательство конституционного значения.

¹ Общественные науки и современность. 2017. № 3. С. 5–14. (В соавторстве с В.Е. Чиркиным.)

² Здесь и далее указаны даты принятия конституций, а не вступления в силу.

Изучение конституций государств различных континентов¹ показывает, что наряду с традиционными общегуманистическими положениями о правах человека, свободе, мире, равноправии, общем благе, демократии все чаще в новые конституции включаются нормы социально-экономического характера о решающей роли труда (Италия), основных принципах социально-экономической политики (Испания), программировании экономического и социального развития (Бразилия), общественной функции частной собственности (Германия), обязанностях государства перед человеком (Мьянма, Непал, Бутан) и др. Гуманизм в конституциях получает характер социального гуманизма, что впервые, хотя и с тоталитарными отклонениями (ликвидация свободы экономической деятельности, деление общества на неравноправные классы, диктатура пролетариата и т. п.), нашло отражение в советских конституциях, и их влияние на новое направление конституционного регулирования не следует недооценивать². Длительное время ни в этих, ни в других основных законах термина «социальная справедливость» не было. Вместе с тем формировались подходы к такой терминологии в Конституции Мексики 1917 г., Веймарской конституции Германии 1919 г. и Конституции Ирландии 1937 г. (ст. 45).

Впервые принцип социальной справедливости был назван, видимо, в Конституции Индии 1949 г., которая исходила из идеи «третьего пути» между социализмом и «империалистическим капитализмом». В части 1 ст. 38 этой Конституции говорилось о стремлении к социальному порядку, при котором социальная, экономическая и политическая справедливость определяет сущность всех учреждений³. В 1971 году принцип социальной справедливости был упомянут в Конституции Египта 1971 г. (повторен в преамбуле Конституции Египта 2014 г.). Аналогичные положения содержатся в конституциях Португалии 1976 г., Сальвадора 1983 г., Бразилии 1988 г., Польши 1997 г., Непала 2007 г., небольшого государства – члена Британского Содружества – Сент-Люсии 1978 г. и др.

В основных законах развитых капиталистических стран подобные нормы отсутствуют. Этот принцип не был зафиксирован и в Консти-

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М., 2016; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2007.

² Попытку создать новую модель конституции в условиях советского строя отмечают западные исследователи. При этом они не полностью признают роль этой модели в развитии мирового конституционализма [Gerard 2006. P. 27].

³ См.: Конституции стран Азии: в 3 т.

туции РФ, хотя ко времени ее принятия уже десятки лет действовали отдельные зарубежные конституции, содержавшие такую формулировку. Но надо признать, что в Конституции РФ, как и в некоторых других конституциях, имеются важные элементы этого принципа, например положения о социальном государстве.

В ряде развивающихся стран принцип социальной справедливости назван в главах о руководящих принципах политики государства. Они определяют, что эти положения не могут осуществляться в судебном порядке, физическое и юридическое лицо не вправе требовать для себя социальной справедливости, социальных услуг, ссылаясь на указанные нормы. Часть 2 ст. 59 Конституции Албании 1998 г. прямо устанавливает, что «добиваться социальных целей непосредственно через суд нельзя». Схожие запреты есть и в Конституции Швейцарии 1999 г.

В новой редакции Конституции Армении 2015 г. выделена специальная глава о правах человека, которые гарантируются судебным порядком защиты, и глава, где речь идет о правах, что во многом определяют содержание принципа социальной справедливости, реализация которого составляет цель государства, но не подлежат защите в суде.

Многие, но далеко не все важные социально-экономические положения имеют программный характер. Между тем они являются ориентиром для текущего законодательства, их последовательная реализация особенно важна для поступательного развития общества, которое будет иметь внутренне устойчивый характер при наличии прочных социально-экономических, политических, духовных основ и опираться в своей жизнедеятельности на принцип социальной справедливости.

В настоящее время формы проявления социальной справедливости имеют следующие стороны: индивидуальная, групповая, учитывающая интересы определенных социальных слоев населения, и универсальная. Индивидуальные и иные стороны гуманизма нередко переплетаются, и их обособление связано лишь с необходимостью детального анализа данного принципа. Индивидуальные формы социальной справедливости выражаются, прежде всего, в оплате общественного труда человека в зависимости от количества, качества, социальной значимости, сложности, исключительности и иных показателей работы. Социалистический принцип равенства в России упразднен, но вряд ли верно, когда фиксированная заработная плата большей части категорий работников

интеллектуального труда, например профессорско-преподавательского состава вузов, сотрудников академических институтов, на подготовку которых уходит до двух десятилетий, составляет половину заработной платы трудящегося, который учится своему ремеслу полгода. Внушительные оклады и премии руководителей компаний с государственным участием при отсутствии особых успехов компаний часто оцениваются на обывательском уровне как несправедливые.

Эти сложнейшие проблемы рынка труда могут в определенной степени корректироваться государственной властью. Об этом впервые заявил известный британский экономист Дж. М. Кейнс. Уже давно абсолютно свободного рынка не существует. Рынок в тех или иных пределах в масштабах общества регулируется государством.

Групповые формы проявления принципа социальной справедливости относятся к группам лиц, которые нуждаются в особой заботе со стороны общества. Некоторые из них названы в основных законах, например, Конституция РФ предусматривает заботу о женщинах и детях, коренных малочисленных народах, а некоторые зарубежные конституции – о кочевниках, жителях определенных местностей. Существуют государственные трудовые пенсии для ветеранов, социальные – для инвалидов, лиц, не способных к труду, других категорий граждан. В соответствии с иными правовыми актами особая материальная помощь со стороны государства предоставляется детям-сиротам, детям, больным неизлечимыми заболеваниями, женщинам в период беременности и родов.

Многие конституционные формы социальной справедливости распространяются на всех граждан страны и являются универсальными, хотя на деле они особенно важны для лиц с невысокими доходами (так как состоятельному человеку не очень нужна бесплатная медицинская помощь по нормам, установленным государством).

Государство признает значимость закрепления в законе обязанности по обеспечению достаточного жизненного уровня каждого человека и его семьи, что включает питание, одежду и жилище, и принимает меры для гарантирования этого права (ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.). В связи с этим в конституциях отдельных стран (Болгария, Бразилия, Португалия, Эквадор и др.) предусмотрена обязанность государства установить прожиточный минимум для граждан и обеспечить его. В Конституции России такая норма отсутствует, но от 24 октября 1997 г. был принят Федеральный закон № 134-ФЗ «О прожиточном

минимуме в Российской Федерации» – правовая основа определения прожиточного минимума, предоставления минимальных денежных и других мер социальной защиты. Он обновлялся каждые пять лет и действует в редакции Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 233-ФЗ.

В государствах, где существуют такие нормативные правовые акты, правительство рассчитывает рыночную цену названных в законе товаров и услуг и совокупный размер прожиточного минимума (в странах со стабильными ценами – ежегодно, в России – ежеквартально).

Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ содержит понятия потребительской корзины и прожиточного минимума. Оба этих показателя наряду с МРОТ – важнейшие социальные индикаторы современного конституционного права. Российские и зарубежные конституционалисты не уделяют им должного внимания, по традиции сосредоточиваясь на исследовании вопросов системы и деятельности органов государства. Однако, как ранее отмечалось, для человека важнее вопросы его благополучия.

Потребительская корзина – это минимальный набор продуктов питания, а также непродовольственных товаров и услуг, которые требуются для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности обычно на один месяц. В России и других странах это оценивается в денежном выражении. Сначала исчисляется стоимость минимального набора продуктов питания, затем – необходимых товаров и услуг (например, одежды, оплаты жилья – по санитарной норме), а также платежей и сборов. Прожиточный минимум в России – это обязанность государства предоставить гражданину средства социальной защиты из специально сформированных фондов. Если доход гражданина менее прожиточного минимума, власти в установленном порядке выплачивают ему субсидию до установленного размера.

По закону прожиточный минимум определяется Правительством РФ ежеквартально в соответствии с ценами, складывающимися на рынке, для трех основных социально-демографических групп населения – трудоспособного населения, пенсионеров, детей. Постановление Правительства РФ от 6 сентября 2016 г. № 882 предусматривает величину прожиточного минимума по Российской Федерации за III квартал 2016 г. на душу населения – 9889 руб., для трудоспособного населения – 10678 руб., для пенсионеров – 8136 руб., для детей – 9668 руб.

В разных странах уровень прожиточного минимума неодинаков. Он зависит от развития страны, ее экономических возможностей, производительности труда, рационального использования ресурсов,

качества государственного и хозяйственного управления, многих других составляющих, предполагает более сотни наименований товаров и услуг (в России – 156, в Германии – 475, в Великобритании – 700) и отражает разные условия жизни (во Франции в прожиточный минимум включается определенное число посещений ресторанов, в Великобритании – плата за игру в гольф, в Германии – стоимость пива). В западных странах считается, что прожиточный минимум должен составлять 40% (США) – 50% (многие страны Европы) от средней заработной платы. Фактически он определяется на основе подсчета стоимости указанных в законе товаров и услуг, а также имущества граждан, но закрепляется в размере, меньшем, чем эта сумма (в США, например, средняя месячная зарплата в 2015 г. составляла 4580 долл., а прожиточный минимум – около 1300 долл., для категории «бедных» в разных штатах – только 700–900 долл.)¹. В странах Восточной Европы (Болгария, Польша, Румыния и др.) прожиточный минимум обычно равен МРОТ.

По данным 2015–2016 гг., прожиточный минимум в Европе – приблизительно 1500 (Бельгия, Нидерланды) – 2000 (Люксембург) евро в месяц, в Польше – 410, в Венгрии – 333, в Румынии – 218, в Болгарии – 184 (самый низкий из стран Европейского союза)². В России согласно упомянутому постановлению Правительства РФ прожиточный минимум на душу населения установлен в размере 9889 руб., т. е. около 155 евро, что меньше, чем в Венгрии и Польше. Стоит указать, что эти данные не отражают реальной картины.

Эти сравнительные данные демонстрируют, что некоторые показатели в России ниже, чем в странах, не обладающих значительными запасами природных ресурсов. Однако, по разным подсчетам экономистов, стоимость западной валюты завышена втрое, а иногда почти вчетверо по отношению к покупательной способности рубля. В связи с этим подтверждается вывод о том, что в ряде случаев данные России не хуже, а лучше, чем в других государствах. Кроме того, в России и Европе разная стоимость жизни, и главное в данном случае – пропорции в производстве, распределении и потреблении, а не абстрактные числовые сведения.

Необходимо учитывать и огромные расходы государства в связи с историческими и климатическими особенностями России, ее большую и частично необжитую территорию, затраты на пути сообщения, про-

¹ URL: <http://visasam.ru/emigration/vybor/srednya-zarplata-v-mire.html#i-3>

² URL: http://www.businessclass.md/news/Reiting_projitochnii_minimum_v_stranah_ES_/?lg=ru7; <http://www.euroosvita.net/index.php/?category=1&id=3427>

тяженность границ, поддержание Вооруженных Сил в условиях международных и локальных конфликтов. Прослеживается зависимость не только от уровня производительности труда, но и от менталитета общества, обычаев и традиций народа, культуры, в частности культуры потребления, в том числе использования природных богатств и т. д.

Еще одно важное проявление социальной справедливости – предусмотренная конституциями и законами большинства стран норма о МРОТ – показателе для работников. Он бывает месячным (в большинстве стран), почасовым (Ирландия); в Дании, Швеции МРОТ не установлен. Обычно этот показатель определяется законом (заметим, что речь идет не о фактической заработной плате, а о правовых нормах). В 2015–2016 годах ежемесячный МРОТ составлял: в Бельгии – 1501,8 евро, в Германии – 1473 евро, во Франции – 1457,62 евро, в Великобритании – 1301 евро, в Испании – 756 евро, в Греции – 683 евро, в Польше – 1850 злотых (438 евро), в Румынии – 217,5 евро¹. Требование установить МРОТ содержится в ч. 3 ст. 37 Конституции РФ. В России его размер пересматривается довольно часто (например, в сторону увеличения в январе, июне, октябре 2016 г.), за рубежом – каждый год.

В России с 1 октября 2016 г. в соответствии с Федеральным законом от 2 июня 2016 г. № 164-ФЗ МРОТ составляет 7500 руб. в месяц (приблизительно 117 евро). Федеральный закон от 20 декабря 2016 г. № 460-ФЗ повышает МРОТ с 1 июля 2017 г. до 7800 руб. (около 125 евро). В российских нормах права происходит сближение, хотя и медленное, между прожиточным минимумом и МРОТ. При сопоставлении официальных данных об этих показателях в Российской Федерации (9889 руб. и 7500 руб. соответственно) получается, что работающий человек без семьи, если его заработок не превышает МРОТ, может прожить по государственным же нормативам только 20 дней, притом что в России есть лица, получающие фактическую зарплату ниже МРОТ, поскольку из этой величины вычитается 13% налога².

По заявлениям Правительства РФ, в 2020 г. МРОТ в России будет равен прожиточному минимуму³.

Существует много других важных форм конституционного социального гуманизма (бесплатное образование и здравоохранение, пенсионное обеспечение для ветеранов и лиц, не способных к труду, пособия по болезни и т. д.). В целом это создание более благоприят-

¹ URL: <http://www.euromag.ru/catalogs/stat/41680.html>; <http://www.evrokatalog.eu/europe/law/kakimi-budut-minimalnye-zarplaty-v-evrope-v-2016-godu>

² URL: <http://ubiznes.ru/skolko-zarabatyvaet/samye-vysokie-pensii-v-evrope>

³ URL: <https://rueconomics.ru/178223-mrot-sravnyvaetsya-s-prozhitochnym-minimumom-cherez-4-goda>

ных правовых условий для определенных лиц или групп населения, а следовательно, отступление от жесткого принципа юридического равенства, равноправия. Но в современный период такие отступления понятны и оправданны, в их существовании и проявляется социальная справедливость.

Вместе с тем при сопоставлении показателей стран примерно одинакового уровня развития не должно быть существенных отличий ни в правовых нормах, в которых воплощаются те или иные конституционные стороны социальной справедливости, ни в доходах населения (по этому показателю тоже возможно характеризовать социальную справедливость). Однако наблюдается чрезмерный разрыв в уровне благосостояния населения некоторых государств, что не соответствует конституционным принципам социального гуманизма и нарушает устойчивость общества¹.

Таким образом, декларируемый прямо или косвенно конституционный принцип социальной справедливости имеет разные формы не только правового закрепления, но и распространения (от индивидуального до универсального) и выражается в конкретных показателях социально-экономического характера. В целях обеспечения сплоченности общества и стабильного функционирования государства требуется не только его изучение, но и дальнейшее развитие в актах конституционного права.

Научная школа конституционного права¹

Принято считать, что школа конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения стала формироваться в 1930-е годы. На самом деле ее основателем является Г.С. Гурвич, один из создателей Конституции РСФСР 1918 г., участвовавший в разработке конституций СССР 1924 и 1936 годов. Его идеи по истории конституционного права, теории советского конституционализма, народному представительству, вопросам государственного устройства легли в основу развития конституционно-правовой школы Института.

¹ Страницы истории и очерки о научных школах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / Е.А. Прянишников, Т.Я. Хабриева, В.И. Лафитский и др. 4-е изд., доп. и перераб. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. С. 394–405 (в соавторстве с Л.В. Андриченко, А.Е. Постниковым).

В трудах этого ученого раскрывается теория советской конституции, находят отражение ответы на такие основополагающие вопросы конституционного права, как понятие и значение конституции как основного закона, роль и место конституции в теории конституционного права и практике конституционализма. Кроме того, в своих работах он ставил проблемные для каждого конституционалиста вопросы: где надо искать основной закон государства; фактическая сила, действующая в государстве, как его подлинный основной закон; выражение в конституции экономического интереса; формальное различие законов основных и обыкновенных; твердые и гибкие конституции; оговорка о пересмотре и содержание конституции; соотношение декларации и конституции; источники гибкости конституции и др.¹ Помимо собственно теории конституционализма в его работах рассматривались злободневные проблемы конституционного права, в том числе основы федерализма (федерализм «прирожденный» и федерализм «юридический»; цель федерализма), национальный суверенитет, распределение компетенции между Союзом и союзными республиками, предметы исключительной и преобладающей компетенции, система и структура государственных органов и др.² Несмотря на некоторый идеологический налет, работы этого ученого заложили сильные теоретические основы для развития школы конституционного права в Институте.

Одним из первых продолжателей конституционно-правового учения Г.С. Гурвича стал его ученик и последователь, крупнейший советский теоретик права А.И. Денисов. Он был руководителем авторского коллектива Института по подготовке первого учебника по советскому государственному праву, который не ограничивался содержанием учебной дисциплины, а раскрывал многие вопросы общей теории конституции, системы категорий и институтов государственного права. Его вклад в учение о государстве, политической системе и социалистической демократии имел неоценимое значение как для теории государства и права, так и для развития науки конституционного права.

Ведущие позиции в отечественной науке конституционного права Институт сохранил и позднее, благодаря фундаментальным трудам

¹ Работа Гурвича Г.С. «Основы советской конституции» (М., Ленинград, 1929) выдержала семь изданий. В более поздний период вышла также серия его работ по политическому строю государств (Англия, США, Франция и др.), по вопросам парламентаризма, народного суверенитета, народного представительства и проч.

² См.: Гурвич Г.С. Принципы автономизма и федерализма в советской системе. М., 1924.

М.Г. Кириченко, И.С. Самощенко, В.А. Пертцика, А.В. Мицкевича, Д.А. Ковачева, И.Н. Кузнецова и других ученых Института. В трудах этих ученых создавались основы теории государственного (конституционного) права в России, поэтому их также с полным правом можно причислить к основателям школы конституционного права в Институте. Наличие сильных теоретических разработок обусловило формирование в дальнейшем целой плеяды ученых в области конституционного права. Во многом школа подпитывалась идеями и участием представителей других известных научных коллективов.

Многие из ученых-конституционалистов Института активно участвовали в конституционном процессе, причем в отношении и всех советских конституций, и Конституции России 1993 г.¹ Такое уникальное соединение теории и практики конституционного развития стало еще одним фактором, послужившим мощным импульсом развития школы конституционного права, поскольку способствовало установлению взаимозависимого сочетания конституционной идеологии, конституционной теории и конституционной материи.

В последние годы школа конституционного права набирает обороты. Наиболее заметны направления, связанные с публично-правовыми исследованиями, которые значительно усилились, в том числе и за счет широкого использования междисциплинарных подходов², а также вопросы государственного устройства, исследование правового статуса личности, разработка теории конституции и ее толкования, анализ конституционно-правовых институтов и норм.

Отличительными чертами школы всегда были: акцент на исследование практических вопросов реализации конституционных норм, отстаивание идеи стабильности конституционного правопорядка, последовательного воплощения в законодательстве демократических ценностей.

В 1970-е годы и в последующие десятилетия одним из направлений научной деятельности Института, воспринявшим теоретические традиции и получившим очевидное признание в науке конституционного права, стала разработка В.А. Пертциком теории местного самоуправления. Его исследования понятия местного самоуправления в СССР,

¹ Членами Конституционного совещания Российской Федерации были А.В. Мицкевич, Р.М. Цивилев, Т.Г. Морщакова, О.И. Тиунов. В разработке и обсуждении поправок к проекту Конституции Российской Федерации принимали участие В.И. Васильев, А.Е. Постников, Ю.А. Тихомиров.

² См., например: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ИЗиСП, 2010.

соотношения государственного и общественного самоуправления, демократических основ и общественных начал в местном самоуправлении, определения экономических предпосылок развития местного самоуправления, совершенствования административно-территориального деления и его соотношения с территориальной организацией местного самоуправления обрели особую актуальность в период перехода системы местных советов на принципы работы местного самоуправления. Именно им были предложены варианты разрешения вопросов местного самоуправления в конституционном и обычном законодательстве, показано значение государственно-правового эксперимента для определения наилучших форм местного самоуправления. Этим проблемам посвящена большая часть его монографических и иных публикаций, в которых дан глубокий теоретический анализ указанных проблем, сформулированы предложения по совершенствованию действовавшего законодательства и практики его применения¹.

Разработка тематики местного самоуправления активно продолжается и сегодня². Ведущие позиции конституционно-правовой школы Института в решении проблем местного самоуправления обусловили координирующую роль Института среди государств Евразийского региона³ в подготовке первого Всемирного доклада «О децентрализации и демократии на местах». В рамках данного проекта сотрудниками Института анализировались вопросы территориальной и функциональной организации местного самоуправления, механизмы делегирования полномочий от центральных властей к местным, организационные основы местного самоуправления, проблемы освоения средств бюджетного финансирования и т. д.⁴

¹ Он является автором более 250 научных работ, в том числе 10 монографий. Наиболее значимые из них: «Основы советского строительства» (Иркутск, 1974); «Правовые основы автоматизации управления народным хозяйством СССР» (М., 1979); «Основы рациональной организации труда в местных Советах» (М., 1985); «Реализация законодательства местными Советами» (М., 1985); «Краевые, областные Советы народных депутатов и территориально-производственные комплексы в РСФСР» (М., 1986).

² См.: Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999; Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005 и др.

³ В состав Евразийского региона были включены те государства, которые ранее входили в состав СССР: Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Украина, Узбекистан.

⁴ Материалы проведенного сотрудниками Института исследования были включены в отдельную главу Всемирного доклада, опубликованного на английском, французском и испанском языках. См.: L.V. Andrichenko, Talia Ia. Khabrieva, V.I. Laftitsky, A.V. Pavlushkin, A.E. Postnikov, N.V. Putilo, Y.A. Tikhomirov, V.A. Vasiliev. First Global Report on Decentralization and Local Democracy. Chapter Eurasia. Barcelona, 2007.

Научные подходы и оценки проведения муниципальной реформы были даны в коллективной монографии «Муниципальная реформа в Российской Федерации: экономико-правовое исследование» (2010), в которой было проведено междисциплинарное исследование практически всех направлений муниципальной реформы: территориальных, компетенционных, организационных и экономических. Исследовалось российское историко-теоретическое наследие, обосновывалась современная теоретическая модель осуществления местного самоуправления как самостоятельной деятельности населения по решению вопросов местного значения, основанной на тесном взаимодействии с государственной властью, но структурно не находящейся в субординационных отношениях с ней.

Институтом проводились многочисленные исследования, в том числе по проблемам конституционного права, совместно с РАН. Так, в 2008 г. совместно с Институтом экономики РАН в Российской академии наук был представлен доклад «Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации», в котором проанализирован начальный этап муниципальной реформы и сформулированы предложения по совершенствованию механизмов ее проведения. Это также подтверждает признание роли конституционно-правовой школы Института.

Существенное внимание в рамках конституционно-правовой школы Института всегда уделялось вопросам регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина. Интерес к этой теме прошел через всю творческую жизнь М.Г. Горшенина¹, С.А. Пяткиной², других ученых. Особое место в их работах отводилось анализу источников прав человека, структуре и их ценностному содержанию, способам достижения этих ценностей.

Профиль Института как государственного научного учреждения, обеспечивающего правовую экспертизу законопроектов, в значительной мере определил то, что в Институте большое внимание всегда уделялось правовому регулированию отдельных институтов конституционного права. Работы представителей школы конституционного права охватывали практически весь спектр конституционно-правовой проблематики.

Центральное место в конституционно-правовых исследованиях Института традиционно занимали и занимают вопросы укрепления

¹ См., например: Горшенин М.С. Свобода совести в СССР. М., 1985.

² См.: Международное право и национальное законодательство. М., 2009.

государственности. Этой теме посвящены работы М.Г. Кириченко¹, И.Н. Кузнецова² и др.³

Многочисленные исследования Института посвящены проблемам природы федерализма в СССР, РСФСР, России, соотношения его конституционных и договорных начал, разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами. Ученые Института доказывали недопустимость преобразования СССР и Российской Федерации в конфедеративные государственные образования, лишённые устойчивости и необходимых ресурсов для их сохранения⁴. Они выступили против концепций ассиметричности федерации, отстаивая необходимость закрепления равного статуса субъектов федерации как условия сохранения ее единства, а также устойчивости политического и социально-экономического развития страны⁵.

Многие идеи не просто рождались в научных исследованиях, они получали практически сразу свою реализацию в законотворческом процессе. Сотрудники Института, прежде всего конституционалисты, участвовали во всех этапах федеративной реформы в России.

Конституционно-правовая школа Института последовательно отстаивала принцип верховенства конституции в регулировании отношений между федерацией и ее субъектами⁶, вместе с тем подчеркивая

¹ См., например: Кириченко М.Г. Высшие органы государственной власти РСФСР. М., 1967.

² См.: Компетенция Президиума Верховного Совета СССР и правовые проблемы ее регламентации» М., 1959; Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969.

³ См., например: Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика. М., 1996; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства РФ. М., 2000; Российское законодательство: проблемы и перспективы М., 1995.

⁴ См., например: Федерация в зарубежных странах. Общая характеристика и конституционное регулирование: Информационный обзор. М.: Верховный совет СССР, 1990; Лафитский В.И. Дорога, ведущая в тупик. О конфедеративной форме государственного устройства // Народный депутат. 1991. № 4; Федерация в зарубежных странах. М., 1995.

⁵ См.: Лафитский В.И. О Конституции Республики Саха (Якутия) // Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 34–39. Румянцев О.Г., Лафитский В.И. Форма правления и федерализм в двух проектах конституции (политико-правовой анализ) // Конституционный вестник. 1993. № 16; Федерация в зарубежных странах. М., 1995; Лафитский В.И. Основные черты и тенденции развития федерации в зарубежных странах // Очерки конституционного права иностранных государств. М., 1999.

⁶ Правовой механизм реализации положений Федеративного договора. Сборник рекомендаций. М., 1993.

необходимость использования договорных механизмов согласования федеративных отношений. В связи с этим особого внимания заслуживают работы И.Н. Кузнецова, Б.С. Крылова, Н.А. Михалевой, нашедшие отражение во многих положениях проекта Союзного договора¹. Формирование новых начал организации федеративного устройства России потребовало решения ряда научных проблем, в том числе определения статуса субъектов Российской Федерации², разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами и сохранения единства правового пространства страны³, единства основных начал и вариативности организации деятельности органов власти субъектов Федерации⁴.

Анализируя тенденции развития процесса разграничения полномочий, ученые-конституционалисты Института подчеркивали, что попытки распределения предметов ведения и полномочий, предпринимавшиеся в первые годы после принятия российской Конституции, имели во многом разрозненный и противоречивый характер, поэтому учеными Института были разработаны предложения по совершенствованию механизма разграничения полномочий, порядка их финансирования, взаимодействия федеральных и региональных органов в процессе их реализации, использования договоров как субсидиарного средства гармонизации федеративных отношений.

Особое значение в конституционно-правовых исследованиях придавалось изучению межнациональных отношений. В 1989 году в Институте был создан научный отдел, специализирующийся на вопросах межнациональных отношений и федеративного устройства, руководителем которого был профессор Б.С. Крылов. В рамках отдела было подготовлено большое количество получивших признание исследований по вопросам суверенитета, развития правовых механизмов обеспечения межэтнического согласия, прав национальных

¹ Кузнецов И.Н. Способы разграничения компетенции СССР и союзных республик. М., 1989; Кузнецов И.Н., Крылов Б.С., Михалева Н.А. Концепция союзного договора. М., 1990.

² См.: Концепция развития законодательства в области федеративных отношений // Концепция развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский. М., 2004. С. 151–167; Андриченко Л.В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 37–58; др.

³ Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2003.

⁴ См.: Постников А.Е., Васильев В.И., Павлушкин А.В. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М., 2001.

меньшинств, коренных малочисленных народов, статуса национального и государственного языков¹.

Развитие конституционно-правовой школы Института в области межнациональных отношений нашло отражение в работах по истории формирования и сравнительному анализу правовых и организационных основ существующих моделей национально-культурной автономии², анализу юридической доктрины самоорганизации этносов³. Основные идеи заключаются в создании теоретической модели правового регулирования, обеспечивающего сохранение этнического самосознания, поддержку этнической свободы и самобытности, признание многообразия форм этнической самоорганизации и самоопределения при соблюдении принципа равноправия и недискриминации личности.

Теоретические исследования по теме прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов оказали влияние на развитие законодательства в этой области начиная с 1990-х годов. Ключевые идеи, разработанные учеными Института, основывались на механизмах защиты прав и интересов национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в области недропользования, сохранения исконной среды обитания и традиционного образа жизни, представительства в органах государственной власти, сохранения родного языка⁴.

¹ Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Андриченко Л.В., Белоусова Е.В., Крылов Б.С., Михалева Н.А. и др. М., 1994; Субъекты Российской Федерации: правовое положение и полномочия. М., 1998; Правовой механизм реализации положений федеративного договора. Сборник рекомендаций. М., 1993; Комментарий к Федеральному закону «О Национально-культурной автономии» / Б.С. Крылов, Л.В. Андриченко и др. М., 1997; Андриченко Л.В., Белоусова Е.В. В помощь вынужденным переселенцам. М., 1999; Комментарий к Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» / Крылов Б.С., Андриченко Л.В., Белоусова Е.В. М., 1999 и др.

² См. подробно: Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003; Она же. Национальнокультурната автономия в Руската федерация. София, 2007 (Национально-культурная автономия в Российской Федерации, 2-е изд., на болг. яз.).

³ См.: Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010.

⁴ См., например: Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М., 2005; Анализ федерального законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на предмет соответствия международным стандартам / под ред. А.Е. Постникова, Л.В. Андриченко, Л.Е. Бандорина. М., 2007; Васильева Л.Н. Законодательное регулирование использования языков в Российской Федерации. М., 2005; Право и культура. М., 2009 и др.

После принятия Конституции РФ существенно возросла самостоятельность законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, ставшей особым предметом конституционно-правовых исследований Института, в том числе по вопросам законодательного обеспечения прав и свобод граждан на уровне субъектов Российской Федерации. Широкий круг работ был посвящен институтам гражданского общества (политическим партиям, общественным объединениям, иным формам самоорганизации граждан).

Начало исследований конституционно-правовой школы Института в сфере избирательного права связано с резким изменением вектора исторического развития нашей страны в конце 1980-х – начале 1990-х годов. В дальнейшем опыт правового регулирования новых избирательных институтов и правовых процедур, позволивших проводить выборы в условиях многопартийности, был исследован в книге «Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы» (1995). После этого в 1990-е годы сотрудниками Института был издан целый цикл монографических и научно-практических изданий по различным аспектам избирательного права и избирательного процесса.

Кроме того, сотрудниками Института были разработаны концепции первых законов «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», подготовлены пять модельных законов субъектов Российской Федерации о выборах и референдумах¹. Их основная идея, проводившаяся в исследованиях по избирательному праву, заключалась в том, что детальное регулирование политических и личных прав и свобод человека, основанное на экспансии административно-правовых начал, способно нарушить установленный конституцией баланс интересов государства, гражданского общества и личности, поскольку оно нередко создает объективные сложности для реализации этих прав и свобод, препятствует развитию гражданской инициативы.

На рубеже двух тысячелетий традиции конституционно-правовой школы Института в исследованиях основ теории конституции были продолжены. Они нашли свое отражение в фундаментальном монографическом исследовании «Теория современной конституции», выдержавшем несколько изданий, в том числе за рубежом². Авторами

¹ В их разработке участвовали В.И. Васильев и А.Е. Постников.

² См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005, 2006; Хабриева Т., Чиркин В. Теория на съвременната конституция. София, 2009.

было разработано понятие модели конституции, выявлены закономерности ее эволюции, предложены научные подходы по обновлению текстов конституции, сформулированы предложения по дополнению Конституции РФ 1993 г. Система изложения теории конституции, ее основные идеи были восприняты авторами многих учебников по конституционному праву России.

Воздействие Конституции РФ на различные сферы организации публичной власти, качественные изменения в правовой системе страны, механизмы развития правового, демократического, федеративного и социального государства, совершенствование практики правоприменения конституционных норм стали основным предметом монографии «Конституция Российской Федерации. От образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России)» (2013). Отметим, что в этом издании были сформулированы подходы к определению феномена конституционной доктрины Российской Федерации.

Важным направлением конституционно-правовых исследований в Институте являлось изучение механизма конституционно-правового регулирования, и особенно действия конституции. В рамках этого направления раскрывалось содержание способов и стадий конституционного толкования, механизмов правовой охраны конституции, включая вопросы конституционного контроля, а также конституционализации законодательства и правоприменительной практики как продолжающегося процесса освоения конституционных ценностей и норм¹. Обосновывалась система институтов конституционного права и ее значение для построения и совершенствования системы конституционного законодательства². В связи с этим несомненно актуальными стали исследования таких универсальных категорий в науке конституционного права, как система конституционного права³, метод

¹ См.: Хабриева Т.Я. Толкование конституции: теория и практика: монография. М., 1997; Хабриева Т.Я. Правовая охрана конституции. М., 1995; Хабриева Т.Я. Конституционные идеалы и современное законодательство // Вопросы правоустройства. 2013. № 5. С. 12–22; Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 25–30; Басангов Д.А. Доктринальное конституционное толкование в деятельности Конституционного Суда РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

² См.: Институты конституционного права / под ред. А.Е. Постникова, Л.В. Андриченко. М., 2011.

³ Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995; Конституционное законодательство России / Г.А. Гаджиев, В.П. Кашепов, Н.М. Колосова; под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999 и др.

конституционного права¹, ответственность в конституционном праве² и многие другие.

Как для ученых-правоведов, так и для практических работников неизменный интерес представляли выработанные в Институте теоретические идеи и конкретные предложения, связанные с формулированием перспектив и анализом текущей динамики развития конституционного законодательства, изложенные в периодически издаваемых концепциях развития конституционного законодательства³. Практическую востребованность имели и подготовленные в Институте комментарии к Конституции Российской Федерации⁴ и федеральным законам, действующим в сфере конституционно-правового регулирования⁵.

Конституционно-правовая школа Института продолжает наращивать свой потенциал. Признанием ее авторитета явилось вхождение в 2013 г. сотрудников Института⁶ в состав Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы). Участвуя в работе этого влиятельного международного института, специализирующегося на вопросах конституционного права, ученые Института готовят научные доклады, внося весомый вклад в подготовку заключений и иных документов Венецианской комиссии, связанных с оценкой конституционных и иных правовых актов разных государств. Впервые представитель Российской Федерации в Венецианской комиссии был избран в состав ее Научного совета, куда входят наиболее выдающиеся юристы разных конституционных школ мира.

¹ Постников А.Е. О конституционно-правовом методе регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12.

² Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000.

³ Концепции развития российского законодательства издавались в 1994, 1998, 2004, 2010, 2013, 2014 гг.

⁴ Комментарии к Конституции Российской Федерации. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1994, 1996, 2002.

⁵ См., например: Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» / отв. ред. Л.А. Окуньков. М., 1999; Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 1996; Комментарий к Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» / отв. ред. Б.С. Крылов. М., 1999.

⁶ Академик РАН Т.Я. Хабриева была назначена представителем Российской Федерации, а теперь является членом Бюро Венецианской комиссии Совета Европы, кандидат юридических наук В.И. Лафитский – заместителем представителя Российской Федерации.

Подготовленные Институтом предложения в рамках участия в рабочей группе, сформированной Венецианской комиссией для оказания содействия проведению конституционной реформы в Республике Армения, по совершенствованию текста проекта Конституции Армении служат формированию взвешенных рекомендаций с учетом опыта конституционного развития государств постсоветского пространства. Конституционные реформы в Украине, Грузии, конституционные изменения в Казахстане и других странах находятся в фокусе исследования ученых-конституционалистов Института.

Институт проводит крупные научные форумы с участием Венецианской комиссии, Международной антикоррупционной академии, других международных организаций. Совместно с Генеральным директором по правам человека и верховенству права Совета Европы осуществляются научные исследования и разрабатываются учебные программы по изучению конвенций Совета Европы. Все это – результат развития конституционно-правовой школы Института, работы ее сподвижников и учеников.

Научная школа конституционного права обогащает своим потенциалом не только все отрасли права, но и вновь возникающие сферы правового регулирования. Одной из таких сфер является формирование правового массива применительно к миграционным отношениям. Потоки миграции в современном мире отражают «кочующие правовые семьи», о которых подробнее будет сказано ниже. Выделение научного направления «Проблемы правового регулирования миграционных отношений» позволяет показать механизм реализации конституционных принципов обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

С середины 1990-х годов в Институте получили развитие исследования в области миграционного законодательства. Формирование этого направления было предопределено стремительным развитием правового регулирования. Исследования касались разнообразных научных проблем, в том числе дифференциации правового статуса отдельных категорий мигрантов; определения уровней миграционной политики; оптимизации различных правовых режимов въезда и пребывания иностранных граждан; мер ответственности физических и юридических лиц за нарушение миграционного законодательства¹.

¹ См., например: Хабриева Т.Я. Правовая политика государства в сфере миграции населения // Миграционное право. 2006. № 1. С. 9–15; Хабриева Т.Я. Миграция в России: о модели правового регулирования // Журнал российского права. 2006. № 7.

В настоящее время формируется направление исследования миграционного права, основные положения которого были определены в монографическом исследовании академика РАН Т.Я. Хабриевой «Миграционное право России: теория и практика»¹. В работе впервые представлено обоснование развития миграционного права как самостоятельного подразделения в системе права, выявляются структура и содержание данного комплексного правового явления (предмет, метод, субъекты миграционных правовых отношений), его взаимозависимости с другими правовыми институтами и отраслями права.

Содержание монографии дает целостное представление о развитии нормативно-правовой основы регулирования отношений, возникающих в связи с осуществлением процессов миграции, помогает решать проблемы систематизации миграционного законодательства, устранения пробелов в регулировании отдельных отношений, предотвращения коллизий правовых норм, которые в условиях динамичного нарастания миграционного законодательства неизбежны. Теоретическая и практическая значимость результатов данной работы заключается во всестороннем исследовании проблем миграционного права как комплексного правового явления в рамках системы российского права, в детальном анализе его основных субинститутов, в выработке современной концепции его дальнейшего развития.

С. 3–12; Хабриева Т.Я. О совершенствовании правовых основ противодействия незаконной миграции в России // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 4. С. 7–15; Хабриева Т.Я. Роль субъектов Российской Федерации в государственном управлении в сфере миграции // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 3–16; Андриченко Л.В. Миграция и национальная безопасность: проблемы законодательного регулирования // Федерализм. 2004. № 3. С. 135–154; Андриченко Л.В. Проблемы государственно-правового регулирования миграции в контексте обеспечения национальной безопасности // Вестник Института Кеннана в России. 2007. Вып. 12. С. 106–119; Хабриева Т.Я. Миграционное право в условиях мирового финансово-экономического кризиса // LEX RUSSICA. 2010. № 2. С. 250–259; Хабриева Т.Я. Миграция в России: о модели правового регулирования // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 3–12; Хабриева Т.Я. О совершенствовании правовых основ противодействия незаконной миграции в России // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 4. С. 7–15; Хабриева Т.Я. Правовая политика государства в сфере миграции населения // Миграционное право. 2006. № 1. С. 9–15; Хабриева Т.Я. Миграционное право в системе права Российской Федерации // Государство и право. 2007. № 10. С. 22–26; Хабриева Т.Я. Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. 2007. № 11. С. 3–16; др.

¹ См.: Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008.

Определение миграционного права как комплексного межотраслевого института, регулирующего миграционные отношения, возникающие в связи с осуществлением контроля и надзора за перемещениями мигрантов через государственную границу Российской Федерации или в пределах ее территории, а также статус мигранта, отношения, связанные с представлением государственных услуг в сфере миграции, иные взаимоотношения между мигрантами и государственными органами, получило признание во многих последующих работах по данной теме.

В монографии исследуются принципы разграничения полномочий между органами публичной власти в сфере миграции, раскрываются проблемные вопросы статуса различных категорий мигрантов. На основе анализа федерального и регионального законодательства, практики его применения, а также анализа международных стандартов и зарубежного законодательства выработан ряд предложений по совершенствованию правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации, которые, как и многие предложения других ученых Института, были восприняты законодательством.

Впервые на научном уровне проведен углубленный анализ практически всего действующего категориально-понятийного аппарата законодательства в сфере миграции, выявлены его проблемные стороны, а также предложены оригинальные авторские определения наиболее значимых понятий (мигрант, миграция и др.), которые в дальнейшем оказали серьезное влияние и на определение понятий, заложенных в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом Российской Федерации (2012 г.).

Работа Т.Я. Хабриевой связала воедино исследования в сфере миграционного права. Ранее внимание ученых Института касалось в основном анализа процедур признания и обеспечения защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев. Были опубликованы достаточно обширные комментарии к соответствующим законам, которые были рекомендованы в качестве консультативной поддержки для самих вынужденных мигрантов, федеральных органов государственной власти, включая органы миграционной службы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов. В этих комментариях и иных научных публикациях впервые на комплексном уровне были проанализированы особенности правового статуса указанной кате-

гории лиц, в том числе их конкретные права и обязанности, а также связанные с ними льготы¹.

С публикацией монографии Т.Я. Хабриевой научные исследования стали затрагивать более разнообразные проблемы, включая такие, как: определение соответствия российского законодательства в сфере миграции общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации; анализ статуса различных категорий мигрантов, причем как добровольных, так и вынужденных; обоснование целесообразности дальнейшей дифференциации правового статуса отдельных категорий мигрантов; рассмотрение государственно-правового регулирования миграции в аспекте обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; оптимизация разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере регулирования миграционных процессов и др. Этим проблемам были посвящены многочисленные работы ученых Института². Ценность этих исследований заключается не только в комплексном системном исследовании миграционного права Российской Федерации. Особую значимость им придает возможность их использования для подготовки высококвалифицированных специа-

¹ См.: Андриченко Л.В., Белоусова Е.В. Комментарий к законодательству о беженцах и о вынужденных переселенцах. М.: Юридическая литература, 1998; Андриченко Л.В., Белоусова Е.В. В помощь вынужденным переселенцам. М., 1999; Андриченко Л.В., Белоусова Е.В. Статус беженцев и вынужденных переселенцев: сравнительно-правовой аспект // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 108–116; Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Хамчиев Б.Б., Васильев В.А., Туляков В.В., Елеонский В.О. Юридический справочник мигранта. М., 2002.

² См.: Хабриева Т.Я. Роль субъектов Российской Федерации в государственном управлении в сфере миграции // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 3–16; Андриченко Л.В., Васильева Л.Н. Законодательство Российской Федерации о привлечении и использовании иностранной рабочей силы в свете принципов и норм международного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2007. Второй выпуск (№ 9). С. 85–97; Андриченко Л.В. Проблемы государственно-правового регулирования миграции в контексте обеспечения национальной безопасности // Вестник Института Кеннана в России. 2007. Вып. 12. С. 106–119; Андриченко Л.В. Развитие федерального законодательства в сфере трудовой иммиграции // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции / Сб. научных статей / под общ. ред. К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М.: ФМС России, 2009. С. 37–48; Хабриева Т.Я. Миграционное право в условиях мирового финансово-экономического кризиса // LEX RUSSICA. 2010. № 2. С. 250–259; Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5–15; др.

листов миграционных служб в России. Это весьма важно в условиях развития системы территориальных органов Федеральной миграционной службы и возникающего при этом острого дефицита кадрового потенциала ее работников.

В рамках научных юридических исследований в сфере миграции значительная роль отводится концепциям развития миграционного законодательства Российской Федерации¹. В этих концепциях на основе анализа основных тенденций развития миграционного законодательства даются прогнозные оценки основных законодательных решений государственных задач в сфере миграции на ближайшую и отдаленную перспективу, предлагаются рекомендации по совершенствованию механизмов регулирования миграционных процессов в целях обеспечения национальных интересов Российской Федерации.

Среди публикаций последних лет особое внимание научной общественности привлекла монографическая работа, подготовленная коллективом ученых Института в 2012 г.: «Миграция и преступность: сравнительно-правовой анализ». Она посвящена актуальной теме противодействия и превенции незаконной миграции в зарубежных странах и России – негативного явления, с которым столкнулась наша страна в последние годы. Коллектив авторов рассмотрел вопросы становления миграционного порядка, политики в сфере регулирования миграционных процессов в России и за рубежом и интеграции мигрантов в общество. В монографии детально проанализировано современное миграционное законодательство, а также система органов, обеспечивающих надлежащий контроль за миграцией, выявление и уголовное преследование незаконных мигрантов; уголовные и иные правовые меры воздействия на незаконных мигрантов. В работе широко использованы международные документы, новейшие законодательные материалы России и зарубежных стран (Великобритании, Австралии, Канады, США, Германии, Испании, Франции), исследованы и обобщены практические методы, применяемые в разных странах для наказания правонарушителей.

Институт занимается изучением и таких современных механизмов пресечения незаконных перемещений, как реадмиссия, активная регламентация процедуры осуществления которой происходила в

¹ См.: Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Елеонский В.О. Концепция развития законодательства в области миграционных отношений // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 747–764; Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Развитие миграционного законодательства // Концепции развития российского законодательства. М., 2010. С. 517–534.

последнее десятилетие, причем как в международном праве, так и в национальном законодательстве¹.

Институт принимал активное участие в разработке федерального законодательства в области правового положения иностранных граждан на территории Российской Федерации, в том числе совершенствовании правового статуса отдельных категорий мигрантов, предотвращения незаконной миграции, процедур миграционного учета и других. Кроме того, большое внимание уделялось проблемам сокращения безгражданства на территории Российской Федерации, обеспечения прав детей-апатридов, развития информационных систем учета населения в России и др.

Проводя научные изыскания по данным вопросам, сотрудники Института находились в постоянном взаимодействии с федеральными органами государственной власти, участвуя в работе научных и экспертных советов данных органов, рабочих групп и комиссий по разработке законопроектов. Активное взаимодействие осуществлялось и с различными международными органами и организациями, действующими в данной сфере (УВКБ ООН, представительством МОМ в России и др.). Таким образом, научная деятельность в Институте всегда сочеталась с возможностью ее апробации на практике, что особенно ценно, поскольку только в этом случае возможно получение наиболее точных результатов, компетентная оценка и, при необходимости, корректировка методики и целей исследований.

Последние теоретико-правовые разработки вопросов регулирования миграции затрагивают современные направления развития российского законодательства, связанные с упрощением административных процедур в сфере миграции населения; дальнейшей дифференциацией правового статуса трудовых мигрантов в России; особенностями правового регулирования порядка привлечения в Российскую Федерацию иностранных высококвалифицированных специалистов; развитием образовательной миграции в Россию; обеспечением социальных прав иностранных граждан в Российской Федерации, включая проблемы адаптации и интеграции мигрантов.

Есть все основания полагать, что это научное направление будет и дальше развиваться в Институте, привлекая ученых к изучению многообразных правовых проблем миграции.

¹ См.: Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии в Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 3. С. 18–30; Плюгина И.В. Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 114–124; др.

Справочная информация

Том 1

1. Телеологическое (целевое) толкование советского закона
2. Толкование Конституции Российской Федерации
3. Венецианская комиссия как субъект интерпретации права

Том 2

1. Конституционный контроль
2. Правовая охрана конституции
3. Теория современной конституции

Том 3

1. Национально-культурная автономия в Российской Федерации
2. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование

Том 4

- Миграционное право России: теория и практика

Том 5

1. Конституционная реформа в современном мире

2. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении

Том 6

1. Теория толкования права
2. Теория правотворчества. Концепции развития законодательства

Том 7

Теория конституции

Том 8

1. Федерализм и вопросы этно-культурного самоопределения
2. Миграционное право
3. Глобализация и интеграционные процессы

Том 9

1. Институты государственной власти и местного самоуправления
2. Парламентское право
3. Правосудие

Том 10

1. Право и экономика
2. Право и антикоррупционная политика

Reference information

Volume 1

1. Teleological (target) interpretation of the Soviet law
2. Interpretation of the Constitution of the Russian Federation
3. The Venice Commission as a Body for the Interpretation of Law

Volume 2

1. Constitutional Review
2. Legal Protection of the Constitution
3. Theory of the Modern Constitution

Volume 3

1. National-Cultural Autonomy in the Russian Federation
2. Modern Problems of Self-Determination of the Ethnic Groups: Comparative Legal Study

Volume 4

- Migration Law of Russia: Theory and Practice

Volume 5

1. Constitutional Reform in the Modern World

2. "Color Revolutions" and "Arab Spring" in the Constitutional Dimension

Volume 6

1. Theory of Interpretation of Law
2. Law-Making Theory. Concepts of Legislative Development

Volume 7

Theory of the Constitution

Volume 8

1. Federalism and the issues of ethno-cultural self-determination
2. Migration law
3. Globalization and integration processes

Volume 9

1. Institutions of State Power and Local Self-Government
2. Parliamentary Law
3. Justice

Volume 10

1. Law and Economics
2. Law and Anti-Corruption Policy

Научное издание

Талия Ярулловна Хабриева

Избранные труды в 10 томах

Том 7

ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИИ

Подписано в печать
Формат 60x90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Minion Pro.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 22,5.
Тираж 100 экз. Заказ №

Издатель – Российская академия наук

Публикуется в авторской редакции

Издается по решению Научно-издательского совета
Российской академии наук (НИСО РАН) и
распространяется бесплатно

Отпечатано в типографии ООО «Принт».
426035, г. Ижевск, ул. Тимирязева, 5.