

ОСНОВЫ

«КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».

Лекция 3

УЧЕБНЫЕ ВОПРОСЫ:

- 1. Понятие и принципы основ конституционного строя России.
- 2. Российская Федерация - демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления.
- 3. Содержание политических, социальных и экономических основ конституционного строя России.

Вопрос 1.

**«Понятие и принципы
основ конституционного
строения России.»»**

Основы конституционного строя - это находящаяся под защитой государства система принципов, определяющих и регламентирующих общественные отношения, являющиеся объектом конституционно-правового регулирования.

Понятие «основы конституционного строя» является новым для государственного (конституционного) права не только нашего государства, но и конституционного права зарубежных стран. Впервые это понятие формализовано в Конституции Российской Федерации 1993 г., первая глава которой называется «Основы конституционного строя».

Общественный строй (устройство) любого государства характеризуется экономическими, политическими, социальными общественными отношениями, лежащими в основе этого строя.

В сфере экономических основ общественного строя конституции регулируют тип собственности и статус ее отдельных форм, отношения, связанные с производством, обменом, распределением и потреблением материальных и духовных благ, а также принципы руководства и управление экономикой.

В сфере социальных основ общественного строя в конституциях регулируются социальные отношения, а в многонациональных федеративных государствах и межнациональные отношения. В эту группу входят также отношения между трудом и капиталом, государством и личностью, отношения поощрения и охраны брака и семьи, отношения в области экологии, здравоохранения, социального обеспечения и культуры.

В сфере политических основ общественного строя конституции регулируют общественные отношения возникающие и развивающиеся по поводу осуществления государственной власти в обществе через специально создаваемые для этого политические организации (политические партии, общественные движения) которые в совокупности образуют механизм политической власти (политическую систему).

Конституции различных государств по разному закрепляют основы конституционного (общественного) строя. В большинстве конституций нет прямого закрепления этих основ (США, Франция, Великобритания), хотя нормы, закрепляющие основы строя, содержатся в статьях, посвященных регулированию системы высших органов власти, правового положения граждан.

- В некоторых конституциях имеются главы, закрепляющие основные принципы конституционного строя (Италия). Эти же основы закреплены, например, во вводной главе конституции Испании, которая называется «Общие положения». В части первой этой конституции «Об основных правах и обязанностях» содержится третья глава - «О руководящих принципах социальной и экономической политики». В конституции Бразилии имеются части, именуемые «Экономический и финансовый строй».

- **1. Система принципов конституционного строя. Основы организации государственной власти :**
 - народовластие;
 - федерализм;
 - верховенство права;
 - разделение властей;
 - государственный суверенитет;
 - принцип, констатирующий, что РФ - часть мирового сообщества.
- **2. Основы взаимоотношений государства и человека, гражданина, правового статуса гражданина :**
 - признание и утверждение прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью;
 - их защита и соблюдение - обязанность государства.
- **3. Основы организации жизни гражданского общества:**
 - идеологический и политический плюрализм;
 - светский характер государства;
 - свобода экономической деятельности;
 - многообразие и равноправие различных форм собственности; социальный характер государства.

Как уже говорилось выше первая глава Конституции закрепляет исходные принципы конституционного регулирования важнейших сторон жизни современного российского общества, определяет сущность Российского государства, правовое положение личности, принципы экономических отношений, пользования землей и недрами, основы политической системы общества, взаимоотношений государства и религии.

Основы конституционного строя, закрепленные в гл. 1, составляют первичную нормативную базу для остальных положений Конституции, всей системы действующего законодательства и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации. А это означает, что другие главы Конституции содержат нормы, развивающие, конкретизирующие исходные принципы, в частности устанавливающие компетенцию органов государственной власти Российской Федерации, порядок принятия ими властных нормативно-правовых и индивидуальных решений, права и обязанности граждан, иных субъектов права, закрепляющие юридические и другие гарантии реализации основ конституционного строя.

В то же время ни одна действующая норма права, независимо от того, где она закреплена - в Конституции, законах Российской Федерации, указах Президента или постановлениях Правительства, не может противоречить установленным в гл. 1 основам конституционного строя (в случае же несоответствия такие нормы признаются неконституционными и утрачивают силу). Не могут также противоречить основам конституционного строя действия и решения должностных лиц, государственных органов, граждан и их объединений.

Поэтому крайне важно основательно разобраться в положениях гл. 1 и глубоко их усвоить.

Во-первых, знание основ конституционного строя в значительной степени облегчает понимание остальных положений Конституции.

Во-вторых, гражданин получает надежные критерии, благодаря которым он может давать верную оценку законам, иным нормативно-правовым актам, действиям должностных лиц, отличать произвол от правовых мер, проводимых в рамках Конституции и законности.

В-третьих, и это самое главное, в тех случаях, когда в действующих законах и иных нормативно-правовых актах отсутствуют необходимые нормы или они противоречат Конституции, гражданин вправе реализовывать свои права, руководствуясь положениями Конституции, и в первую очередь - основами конституционного строя, ибо принцип прямого действия Конституции непосредственно закреплен в ней (ст. 15).

При изучении основ конституционного строя целесообразно не только уяснить содержание отдельных статей этой главы, но и выявить их связи и зависимости, ибо все нормы, все принципы основ конституционного строя органически связаны друг с другом.

Анализируя конституционные положения, важно установить прежде всего связи трех групп норм:

- 1) регламентирующих деятельность государства и его органов;
- 2) определяющих правовое положение личности в Российской Федерации;
- 3) закрепляющих юридическую силу Конституции и порядок ее изменения.

Основы конституционного строя закрепляют форму государственной власти в Российской Федерации, устанавливают источник государственной власти и способы осуществления народовластия, определяют пределы действия суверенитета Российской Федерации.

Формулируются также принципы федеративного устройства России, закрепляется принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную и устанавливается круг органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации.

Формулируются также принципы федеративного устройства России, закрепляется принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную и устанавливается круг органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации.

В Конституции получила закрепление новая концепция власти, исходящая из отказа от единой системы Советов народных депутатов как основы государственности.

Вместо Съезда народных депутатов и Верховного Совета на уровне федерального законодательного органа теперь действует Федеральное Собрание - двухпалатный парламент, работающий на профессиональной основе. Система представительных органов субъектов Федерации определяется каждым субъектом самостоятельно. Установлено реальное равноправие всех субъектов Федерации.

Процессы реформирования государственной сферы последовательно распространяются и на сферу взаимоотношений государства и личности, государства и гражданина. При этом личность получает надежную конституционную защиту от любых посягательств на признаваемые международными нормами права человека и гражданина (ст. 2 и 6).

Примечательно, что в соотношении «государство - человек» поменялись акценты. Если в условиях тоталитарных систем личность обязывалась согласовывать свои интересы прежде всего с интересами государства, то в действующей Конституции устанавливается иной принцип.

Признание, соблюдение, а также защита прав и свобод человека становятся конституционной обязанностью государства. Следовательно, в любых ситуациях права и свободы личности не могут приноситься в жертву интересам отдельных властных структур. Это, естественно, не означает, что допустима вседозволенность, безответственность поведения личности в обществе. Соблюдение закона, уважение прав и свобод других лиц - одна из основных конституционных обязанностей каждого гражданина России.

Следует обратить внимание и на тот факт, что приоритет прав личности не ограничивается только политической сферой. В гл. «Основы конституционного строя» признаны права личности и в экономической сфере. Сняты многие ограничения, которые имели место на протяжении последних десятилетий и низводили экономический интерес личности до заработной платы, как правило, на государственном предприятии или в государственном учреждении, организации.

Государство утрачивает свое безраздельное господство и в политической системе общества. Основы конституционного строя закрепляют в Российской Федерации идеологическое и политическое многообразие, многопартийность. Каждой партии предоставляется возможность беспрепятственно действовать, разрабатывать собственную идеологию, завоевывать симпатии и поддержку у населения, вовлекать его в свои ряды. При этом государство обязуется соблюдать по отношению к партиям, их деятельности нейтралитет: оно не может провозглашать какую-либо одну партию ведущей, основной силой политической системы общества, создавать какие-либо льготы и преимущества для деятельности каких-либо партий.

Чтобы придать реформам основ конституционного строя необратимый характер и полностью исключить возможность их свертывания с помощью текущего (неконституционного) законодательства или иным способом, в гл. 1 закрепляются верховенство Конституции в системе нормативно-правовых актов. Предусмотрен и особый порядок внесения поправок (изменений и дополнений) в эту главу. Основы конституционного строя могут быть отменены, изменены или дополнены только самим народом в ходе референдума либо специально созываемым для этих целей Конституционным Собранием.

Вопрос 2.

«Российская Федерация - демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления.»»

Конституционный статус государства — это закрепленные в федеральной Конституции конституционно-правовые признаки (характеристики) Российского государства. Каждая из таких характеристик одновременно является одной из основ (*принципов*) конституционного строя и отображает принципиальные фундаментальные особенности российской государственности или государственного строя: тип государства, разновидность государственного (политического) режима, его демократическую сущность, ограничение (связанность) государственной власти правом, правами и свободами человека и гражданина, федеративную форму государственного устройства, республиканскую форму правления, социальный и светский характер Российского государства. Эти конституционные характеристики определяют место и роль Российского государства в системе институтов конституционного строя, отображают его конституционную природу. Действующая российская Конституция *характеризует* Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1). Конституция *устанавливает*, что Россия является социальным (ст. 7) и светским (ст. 14) государством. Нормы Конституции, закрепляющие *правовое положение* (конституционный статус) Российской Федерации, отображают реальную государственную практику, а также имеют перспективный характер, «устремлены» в будущее, моделируя идеальную конституционную модель российского государства. Вместе с тем перечисленные характеристики, несомненно, имеют высокое юридическое значение: они связывают конституционную практику и выступают ориентиром в практической политике государства.

Демократическое государство как основа конституционного строя. Государство, организация и деятельность которого направлены на признание и обеспечение суверенитета народа, прав и свобод человека и гражданина. Провозглашение Российской Федерации демократическим государством закреплено в ряде конституционных положений: возложение на государство, его органы и должностных лиц обязанности признавать, соблюдать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); признание многонационального народа носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации (ч. 1 ст. 3); закрепление за народом права осуществлять свою власть (реализовывать суверенитет) как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3); признание Основным Законом референдума и свободных выборов высшим непосредственным выражением власти народа (ч. 3 ст. 3); конституционный запрет на присвоение власти кем бы то ни было (ч. 4 ст. 3); закрепление принципа разделения властей (ст. 10), идеологического и политического многообразия (ст. 13); конституционная возможность граждан участвовать в управлении делами государства (ст. 32); наличие демократических процедур создания и деятельности общественных объединений (ст. 30).

Федеративный характер государства. Федерация, или федеративное государство, есть государственно-территориальное объединение частей страны в единое целостное государство. Таким образом, обеспечивается единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях.

Статья 1 имеет основополагающее значение. В ней устанавливаются форма государственной власти в Российской Федерации и, соответственно, режим политической, экономической и иной свободы личности в обществе. Однако понять содержание этой статьи можно, лишь имея четкое представление о том, что такое государство, из каких компонентов оно состоит и в каких формах может проявлять и проявляет свою власть.

В самом общем и популярном понимании государство представляет собой аппарат управления делами общества и защиты прав личности от произвола со стороны других лиц, органов и организаций. **Современное**

государство имеет сложную структуру и включает:

- 1) представительные (законодательные) органы власти;
- 2) главу государства - президента;
- 3) правительство, министерства и иные органы управления;
- 4) правоохранительные органы: суд, прокуратуру, полицию;
- 5) армию и разведку;
- 6) исправительно-трудовые учреждения для лиц, отбывающих наказание.

Государственные органы тем или иным образом взаимосвязаны и организованы в единое целое. Способы организации государства и понимаются как его форма. При этом в форме государства выделяют три основные стороны: форму правления, форму государственного устройства и политический режим.

Форма правления характеризуется способами образования высших органов государственной власти, порядком распределения между ними полномочий.

Различают две основные формы правления: монархию и республику.

При монархии высшая власть в государстве принадлежит одному лицу - монарху, унаследовавшему престол или избранному пожизненно.

При республиканской форме правления высшую государственную власть осуществляет выборный орган (парламент, сенат), избранный населением на определенный срок, как правило, в ходе прямых и тайных выборов.

Имеются государства, в которых высшая власть одновременно принадлежит и монарху, и представительному органу власти, избранному населением. Такие государства называются ограниченной или конституционной монархией.

Форма государственного устройства понимается как способ распределения государственной власти между ее центральными органами и органами власти отдельных территорий страны. Выделяются две формы государственного устройства: унитарная и федеративная.

В унитарных (единых) государствах, к числу которых относятся Франция, Швеция, Финляндия, центральные органы государственной власти определяют полномочия органов власти на местах.

В федеративных государствах (США, Германия) субъекты федерации имеют свои собственные полномочия, которые не могут быть изменены центральной властью в одностороннем порядке.

Способы осуществления государственной власти по отношению к гражданам, их объединениям, формы и методы участия населения в делах государства охватываются понятием политического режима. Многовековая история государства знает два основных вида такого режима: демократический и авторитарный.

Для демократического режима характерны широкое участие населения в формировании органов государственной власти и местного самоуправления, широкий спектр политических свобод граждан, режим законности, охрана прав и законных интересов граждан и др.

В противоположность демократии авторитарные режимы - неограниченная монархия, фашизм - характеризуются бесправным положением граждан, их отстранением от государственной деятельности, как правило, наличием единоличной власти.

Конституционное закрепление Российской Федерации как федеративной демократической республики означает следующее.

- **1.** В стране действует республиканская форма правления. Все граждане России имеют право участвовать в формировании законодательной власти Российской Федерации - Федерального Собрания, а также избирать главу государства - Президента Российской Федерации

Республиканская форма правления предоставляет широкие возможности для реального воплощения принципа народовластия, наиболее полного и последовательного отстаивания интересов большинства россиян высшими органами власти, сформированными самим населением.

- 2. Российское государство представляет собой федерацию, объединяющую 89 субъектов: 21 республику, 6 краев, 49 областей, два города федерального значения, автономную область, 10 автономных округов. Представительные (законодательные) органы субъекта Федерации в пределах, предоставленных им Конституцией, самостоятельно осуществляют полномочия по ряду важнейших направлений государственно-правовой деятельности, принимают законы и иные нормативно-правовые акты. В то же время значительную часть вопросов решают непосредственно федеральные органы государственной власти: Федеральное Собрание, Президент Российской Федерации и Правительство.

В таком многонациональном государстве, как Россия, федеративная форма государственного устройства является наиболее оправданной, ибо федерация позволяет органично сочетать общие интересы всего многонационального народа России с интересами каждой нации и народности.

Принцип федерализма в государственном устройстве России.

Принцип означает сочетание самоопределения этносов (народов), их равноправие с суверенитетом российского народа в целом.

Самоопределение народов - это их верховенство и независимость в решении вопросов своей внутренней жизни и взаимоотношений с другими народами.

Равноправие народов - это равенство прав народов во всех вопросах государственного строительства, защиты национальной культуры, развития национального языка и т.д.

Выражается в создании различных форм государственности народов РФ - республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и округов, преобразовании одних форм в другие.

■ **Принципы федерализма, способствующие демократизации управления государством:**

- децентрализация власти лишает центральный аппарат государства полной монополии на власть, представляет отдельным регионам самостоятельность в решении отдельных вопросов их жизни;
- субъектами РФ наряду с национально-государственными образованиями признаются края, области, города федерального значения (т.е. РФ построена на сочетании территориальных с национально-территориальными началами добровольного объединения ее субъектов).

Характерные черты федерализма:

- 1. Государственная целостность (п. 3 ст. 5 Конституции РФ);
- 2. Равноправие и самоопределение народов(п. 3 ст. 5 Конституции РФ);
- 3. Единство системы государственной власти(п. 3 ст. 5 Конституции РФ);
- 4. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (п. 3 ст. 5 Конституции РФ);
- 5. Равноправие органов государственной власти субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (п.4. ст. 5 Конституции РФ).
- 6. Российская Федерация - демократическое государство. Россиянам предоставляются все известные современной политико-правовой практике формы участия населения в делах государства и формировании его органов, свобода слова, митингов, шествий и демонстраций и иные политические права В стране принимаются меры к реальному осуществлению каждым гражданином предоставленных ему прав и укреплению законности и правопорядка.

Народовластие (или демократия - от греч. *demokratia* - власть народа) в современном понимании это форма государственного устройства, основанная на признании таких устоев конституционного строя как народный суверенитет, политический плюрализм, свобода и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека.

Под народным суверенитетом в конституционном праве понимается полновластие народа, то есть обладание народом социально-экономическими и политическими средствами для реального участия народа в управлении делами общества и государства

- а) *Непосредственная (прямая) демократия* - это прямое волеизъявление народа или его части, непосредственное решение им вопросов государственной или общественной жизни или выражение мнения по этим вопросам.

Конституция РФ, закрепив положение о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ, устанавливает «Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы»(п. 3 ст. 3 Конституции РФ).

- **Референдум** является основной формой непосредственной демократии. Вопросы проведения референдума регулирует принятый Государственной Думой 7 июля 1995 года и одобренный Советом Федерации 3 октября 1995 года Федеральный Конституционный закон «О референдуме Российской Федерации».

В референдуме участвуют все граждане РФ, достигшие 18 лет и имеющие право голоса согласно законодательству. Является недопустимым и наказывается по закону какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав граждан на участие в референдуме. Решение, принятое на референдуме, является общеобязательным, не нуждается в дополнительном утверждении, действует на всей территории РФ и может быть отменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме РФ.

- **Выборы** - другая форма высшего непосредственного волеизъявления многонационального народа РФ. На основе норм избирательных законов в РФ замещается должность Президента Российской Федерации, формируются законодательные (представительные) органы государственной власти, образуются органы местного самоуправления.

Гражданин РФ, гласит ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 26 октября 1994 года, участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина в выборах является добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на него с целью принудить к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

Гражданин РФ, проживающий за ее пределами, обладает всей полнотой избирательных прав. Дипломатические и консульские учреждения РФ обязаны оказывать содействие гражданам в реализации избирательных прав.

Указывая формы непосредственной демократии необходимо упомянуть такие ее формы, которые не имеют общеобязательного значения, носят консультативный, совещательный характер : *митинги, шествия, демонстрации, сходы, пикетирования, обращения, обсуждения.*

б) **Представительная демократия** есть осуществление власти народом через выборные органы. Эти органы формируются из выбранных народом депутатов и составляют законодательную власть. Широкие полномочия парламентов разных уровней и более тесная, чем у других государственных органов связь с народом, позволяет считать представительную демократию одной из наиболее действенных форм осуществления народовластия.

Реальное народовластие невозможно без демократической системы формирования представительных органов, поэтому особое место в Конституции и конституционном праве отводится избирательной системе.

Особенность форм народовластия в РФ заключается в том, что наше государство является федерацией. Следовательно существует два уровня непосредственной демократии и представительной : федеральный и субъекта федерации.

Так, например, 28 июня 1995 года Московская городская Дума приняла Устав города Москвы, в ст. 4 которого устанавливается, что источником власти в Москве являются жители Москвы, обладающие избирательным правом в соответствии с законодательством. Они осуществляют свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы городского(местного) самоуправления.

В Уставе учитываются особенности статуса Москвы как города Российской Федерации, столицы РФ и субъекта РФ. Поэтому во исполнение требований ст. 11, 32 и 131 Конституции РФ и Устава устанавливается двойной статус представительного органа власти города Москвы. Правовое положение этого органа характеризуется тем, что он одновременно является органом городского(местного) самоуправления и органом государственной власти субъекта РФ. Таким органом является выборный орган - Московская городская Дума.

в) Органы местного самоуправления.

Действие этой формы охватывает низовой уровень отношений власти. Управленческая деятельность здесь обладает определенной спецификой, а незначительный масштаб не позволяет эффективно применять мощь и силу огромного государственного аппарата. В то же время, эта область наиболее близко соприкасается с народом, поэтому выводить ее из сферы действия народовластия было бы неоправданным упущением.

Конституция РФ подчеркивает негосударственную природу местного самоуправления : «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»(ст. 12).

В главе IV ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года закреплены следующие формы прямого волеизъявления граждан и. другие формы осуществления местного самоуправления:

- 1) *Местный референдум*, который может проводиться по вопросам местного значения.
- 2) *Муниципальные выборы* - это выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.
- 3) *Собрания(сходы) граждан*, проводимые для решения вопросов местного значения.
- 4) *Народная правотворческая инициатива*.
- 5) *Обращения граждан в органы местного самоуправления*.
- 6) *Возможность осуществления территориального общественного самоуправления и других форм участия населения в осуществлении местного самоуправления* (речь идет о самоорганизации граждан на части территории муниципального образования - территории поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и др. - для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления

В конечном счете закрепленные Конституцией формы государственной власти соответствуют передовому опыту государственного строительства зарубежных стран, учитывают исторические и национальные особенности России и создают оптимальный режим для реализации политической, экономической и иных свобод россиян. Проведение принципа разделения властей в системе федеральных органов государственной власти придает устойчивый характер демократическим преобразованиям в Российской Федерации, делает невозможным сосредоточение власти в руках одного лица и введение авторитарного режима.

Принципиально важным является конституирование государства Российской Федерации в качестве правового. Далеко не все конституции развитых демократических государств содержат подобные положения. Однако признание Российского государства правовым на сегодняшний день надлежит рассматривать не как реальность, свершившийся факт, а как одну из первостепенных задач, которые предстоит решить в ходе реформирования России и создания процветающего общества.

Теории соотношения суверенитета Федерации и ее субъектов.

- **Теория разделенного суверенитета** представляет учение, исходящее из того, что в федеративном государстве суверенную власть в равной мере осуществляют как федерация, так и ее составляющие (субъекты), соответственно суверенитет принадлежит и федерации и субъектам: каждому в своей сфере. Идею, положенную в основу теории разделенного суверенитета (делимости суверенитета), обосновали в конце XVIII в. авторы американской конституции А. Гамильтон, Д. Мэдисон, А. Токвиль.

Сходна с теорией разделенного суверенитета *дуалистическая теория*, обоснованная российским государствоведом начала XX в. А. Яценко («Теория федерализма»), согласно этой теории, в федеративном государстве центральная и местные власти находятся не рядом друг с другом, а друг в друге. При этом следует различать власть субъектов федерации, не обладающих полнотой государственного суверенитета, но участвующих в образовании общего суверенитета; центральную власть союза, которая также не обладает полнотой государственного суверенитета, но тоже участвует в образовании общего суверенитета; и, наконец, общегосударственную власть, представляющую федеративное государство во всей его целостности. Последняя власть суверенна и образуется из согласованного решения местных и центральных властей.

- **Теория несuverенных государств** (неограниченного, полного суверенитета), - государство - член сообщества — может существовать как государство, не обладая суверенитетом. Основатели этой теории (немецкие государствоведы XIX в. Еллинек, Аланд) исходили из того, что на всей территории единого государства существует только один суверенитет - имперский или федеральный. По Еллинеку, государства, вошедшие в федерацию, сохраняют определенный объем власти, но утрачивают суверенитет.
- **Теория участия** - истинно государственный характер имеет федерация, единственно суверенное государство. Субъекты федерации, согласно данной теории, участвуют в образовании суверенной воли федеративного государства и таким образом содействуют образованию федерального суверенитета. Этим принципом субъекты федерации отличаются от самоуправляющихся провинций унитарного государства.

- **Сепаративная** - в федеративном объединении государств возможен суверенитет либо федерации, либо ее субъектов. *В первом случае*, - суверенным государством выступает федерация в целом, а ее субъекты - государства – члены, - теряют свой суверенитет и представляют собой политические образования, созданные для выполнения конкретных целей. *Во втором* - федеративное государство, возникшее из договора, не вправе подчинять своей воле государства, его образовавшие. Данная теория возникла в XIX в. в противовес *теории делимости суверенитета*. Проявления сепаративной теории (теория ограниченного суверенитета, поскольку ее основная идея - в признании неполного, ограниченного волей субъектов суверенитета Федерации) имеют место в практике современного российского федерализма. В частности, популяризация регионального суверенитета наблюдалась в 1990-1992 гг., когда не только национальные, но и территориальные образования — составные части РСФСР провозглашали собственный «государственный» суверенитет.

После принятия Конституции РФ 1993 г. попытки ограничения суверенитета Федерации ее субъектами выражались провозглашением республиканскими конституциями суверенитета республики в той или иной форме: обозначение республики суверенным государством, всяческое распространение государственного суверенитета республики; закрепление в конституциях республик конфедеративного типа связей, а также права приостановления в одностороннем порядке действия федеральных законов, равно права ратификации субъектом федеральных законов; стремление ряда субъектов в противоречии с федеральной Конституцией определить собственный статус исключительно в индивидуализированной форме посредством заключения договора с федеральными органами государственной власти.

- ***Теория остаточного суверенитета*** основывается на признании за субъектами федерации всей полноты государственной власти за вычетом предметов исключительного ведения федерации и предметов совместного ведения федерации и ее субъектов. Выбор такого варианта взаимоотношений актуален для российского федерализма и его понимания — на территории Федерации не может быть «иных» неограниченных суверенитетов, субъекты Федерации, именующие себя государствами, могут рассматриваться только как имеющие остаточный суверенитет. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 73) субъектам Федерации предоставляется «вся полнота государственной власти», но только за вычетом предметов ведения Федерации и ее субъектов. Переданные Федерации суверенные права вернуть назад на конституционной основе односторонне нельзя.

- Федеративное государство основывается *на принципах федерализма* — такой территориальной организации государства, которая выражена в особом характере взаимоотношений субъектов федерации между собой (разделение власти по горизонтали) и федеральными органами государственной власти (разделение государственной власти по вертикали). *Реализация принципа федерализма в конечном счете призвана обеспечить согласие общества по принципиальным вопросам государственного устройства на общегосударственном уровне. Принцип федерализма находит воплощение в территориальной организации федеративного государства. В этом смысле федерализм — это способ территориальной организации государства, определяющий его сложный (многосоставный), союзный характер.*

Федерализм выполняет две главные функции:

- 1) децентрализация власти посредством ее разделения по вертикали*
- 2) интеграция территориальных сообществ, т.е. собирает воедино входящие в его состав территории, придавая им качество целостного образования — государства.*

В качестве *принципа* конституционного строя государства *федерализм* выступает и как *способ* государственного территориального устройства страны, и как конституционная основа исторически сложившегося государственного единства многонационального народа России, являясь юридической (и фактической) гарантией государственной целостности РФ, целостности ее территорий, а также территорий, входящих в Федерацию субъектов. Конституция РФ (ч. 3 ст. 5) прямо указывает: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти».

Признание России *федеративным* государством означает, что в Российской Федерации *национальный* вопрос и вопрос о территориально-политической организации общества и государства, разграничении предметов ведения между федеральным центром и составляющими его частями (субъектами) решается на основе принципа *федерализма*. Субъекты РФ имеют собственную *территорию*, конституции или *уставы* и органы *власти* — все это обеспечивает в пределах предоставленных им прав высокую степень не зависимости.

- **Предметами** ведения Федерации являются важнейшие вопросы *государственной* жизни: организация высших органов власти, внешняя политика, оборона страны, финансы, федеральные налоги, федеральные энергетические системы, транспорт, информация, связь, правовые основы единого рынка и др. В ведение *субъектов Федерации* входит более широкий круг вопросов, но это в основном вопросы, *не требующие* единого (общегосударственного) регулирования: природопользование, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, координация вопросов здравоохранения, труда, семьи и др. Федерация и ее субъекты, тесно взаимодействуя, обеспечивают политическую, правовую, экономическую *интеграцию* государства в единый работающий организм.

Субъекты Российской Федерации не обладают государственным суверенитетом. Действующая Конституция РФ, как и предыдущая, не говорит о том, что субъекты Федерации являются суверенными. Субъекты лишены права на *сецессию* — свободный односторонний выход из состава Российского государства, не обладают верховенством на своей территории, не имеют абсолютной независимости в сфере международных отношений. Действие федерального права распространяется на всю Федерацию, и ни один из ее субъектов не вправе препятствовать его законному применению (ч. 1,2 ст. 15 Конституции РФ).

- Всякое *федеративное государство* (лат.— союз) — это объединение двух или нескольких государственно-территориальных (или национальных) образований (штатов, земель, краев, областей, республик и т.п.) в единое государство при сохранении за ними политической самостоятельности.

Федеративные государства характеризуются следующими юридическими признаками:

- **1)** *двухуровневой* системой органов государственной власти - федеральные органы власти и органы власти субъектов федерации;
- **2)** *наличием* федеральной правовой системы и правовой системы субъектов федерации;
- **3)** *принципом* бикамерализма в построении союзного парламента (двухпалатное строение парламента, при котором одна из палат, как правило верхняя, представляет интересы субъектов федерации);
- **4)** *верховенство* федерального права;
- **5)** *непризнанием* за субъектами федерации суверенитета (хотя они обладают некоторыми его признаками);
- **6)** *финансовой* зависимостью субъектов от федеральной власти — субъекты лишены реальной финансовой власти, права чеканить монету, эмиссии банковских билетов и других денежных знаков (таким образом создается механизм подчинения центральной властью субъектов федерации);
- **7)** *принципом* двойного гражданства;
- **8)** *отсутствием* у субъектов федерации права сепарации, т.е. выхода из состава федерации (такое право за субъектом федерации не признает ни одна из современных конституций федеративных государств).

Основные эти *признаки* присущи *федеративному строю России*. Территория России состоит из территорий ее субъектов, по статусу выступающих как ограниченно-правоспособные государственные образования, наделенные определенной учредительной властью; компетенция между РФ и ее субъектами разграничивается федеральной Конституцией; верховная законодательная, исполнительная и судебная власть в РФ принадлежит федеральным государственным органам; общенациональный парламент — Федеральное Собрание - имеет в лице Совета Федерации палату, представляющую региональные интересы; приоритет осуществления внешнеполитической деятельности принадлежит Федерации, органы которой представляют Россию на уровне межгосударственных отношений. Участие субъекта РФ в таких отношениях может иметь исключительно санкционированный характер; как члены Федерации субъекты РФ имеют собственное законодательство, собственную систему органов власти и др.

Государственное устройство России основывается на *принципе федерализма*. Это означает, что государство состоит из нескольких равноправных субъектов, некоторые из которых (республики) называются в Конституции РФ государствами. Однако субъекты Федерации, в том числе и республики, не являются независимыми государствами — в таком случае их союз был бы не федерацией, а конфедерацией, а сами они считались бы субъектами международного права.

Понятию «федерация» противостоит понятие «унитарное государство», т. е. такое государство, которое управляется централизованно, а его территориальные единицы не имеют никакой государственности, а включают только местное самоуправление. Эта форма государственного устройства тоже имеется в Российской Федерации — унитарными (по своему внутреннему устройству) являются *республики* — субъекты Федерации

Принятие Конституции РФ в 1993 г. проходило в сложных условиях. Демократические силы желали укрепления подлинно федеративных отношений, преодоления фактического унитаризма РСФСР.

Несмотря на проведенную в 1990—1991 гг. определенную демократизацию государственного устройства Российской Федерации, многие проблемы решены не были. Естественное стремление к ликвидации бюрократической централизации и к подлинному федерализму порой порождало экстремистское требование полной самостоятельности и даже выхода из Российской Федерации. Равноправие субъектов Федерации стало главным условием перестройки федеративных отношений на демократической основе.

Конституция закрепила Федерацию, состоящую из 88 равноправных субъектов, из которых 21 — республики, 1 — автономная область, 9 — автономные округа и 57 — края, области и города (Москва и Санкт-Петербург). При этом края, области и города не являются национальными по названию и своему характеру, а остальные субъекты олицетворяют ту или другую меру национальной государственности. В то же время предусматривается свойственное правовому государству равенство всех граждан, особенно важное в республиках, где доля титульной нации составляет менее половины населения.

В новых решениях есть значительное позитивное содержание. *Во-первых*, Конституция приостановила развитие деструктивного национализма в ряде регионов, предоставив правовую основу для удовлетворения национальных амбиций определенным кругам вместе с жизненно важными преимуществами пребывания в составе Российской Федерации. Всплеск национализма стал следствием неразвитости *гражданского общества* в республиках и непонимания идеи правового государства. *Во-вторых*, коренное политическое и экономическое реформирование страны властно требует предоставить регионам больше самостоятельности, ибо управлять новыми экономическими и политическими процессами в масштабах столь огромной территории из столицы стало невозможным — к тому же такое управление пришло в противоречие с потребностями рыночной экономики и процессами политического плюрализма.

Основы конституционного строя в области государственного устройства, сформулированные в ст. 5 Конституции, следующие:

- а)** Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Федерации;
- б)** республики имеют свою конституцию и законодательство, а другие субъекты — устав и законодательство;
- в)** федеративное устройство основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации;
- г)** во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Федерации между собой равноправны.

Правовое государство как основа конституционного строя Российской Федерации. Тип государства, характеризующийся *режимом* конституционного правления, развитой правовой системой и верховенством закона в общественной жизни, существующей системой социального контроля над властью и наличием эффективных механизмов, гарантирующих правовую защищенность личности и обеспечивающих ей активное и беспрепятственное использование демократических прав и свобод.

Как конституционная характеристика государственного строя России правовое государство предполагает наличие правовой демократической формы организации и публичной власти, обеспечивающей свободы гражданского общества и автономию личности, защиту ее прав и свобод. Правовое государство основывается на демократической государственности, государственная власть связана правом, законом, ответственностью перед населением, подчинением интересам и приоритетам гражданского общества и отдельной личности.

Содержание и сущность правового государства предполагают развитую систему законодательства, независимый суд, эффективную работу правоохранительных структур в обеспечении правопорядка и безопасности, защиты граждан от преступных посягательств. Конституция РФ заложила правовые основы формирования российской правовой государственности. В частности, закреплено верховенство Конституции и федеральных законов в правовой системе (ст. 4, 15 Конституции РФ); юридически деятельность государства связана правами и свободами человека и гражданина. В соответствии с Конституцией (ст. 18) права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

- **Республиканская форма** правления или **республика** (от лат. общественное дело) - форма правления, при которой высшие органы власти избираются или назначаются на определенный срок, функционируют на основе разграничения сфер компетенции.

Конституция РФ (ст. 1), закрепляя республиканскую форму правления, не конкретизирует вид (модель) данной формы правления. Как известно из мировой практики, республиканская форма правления - республика подразделяется на: 1) парламентарную республику; 2) президентскую республику; 3) смешанную, парламентарно-президентскую республику.

- **Парламентарная республика** характеризуется провозглашением принципа верховенства парламента, принадлежностью исполнительной власти правительству, ответственному перед формирующим его парламентом. Главная отличительная особенность парламентарной республики — это провозглашение принципа политической ответственности правительства перед парламентом.

- Классическую **парламентарную** форму правления характеризует следующий способ формирования правительства: оно формируется партиями, обладающими большинством в парламенте. Правительство ответственно перед парламентом. Однако эта ответственность является исключительно политической. При этом она может выражаться в различных юридических формах, самая жесткая из которых - вотум недоверия со стороны парламента либо отказ парламента в доверии правительству при условии, что оно само поставило вопрос о доверии.

В этом случае возможны следующие *два варианта*: 1) либо правительство уходит в отставку; 2) либо предлагает президенту распустить парламент и назначить новые выборы. В парламентарной республике президент— номинальный глава государства. Его статус может быть выражен формулой: «царствует, но не правит» (сходство с монархом при конституционной монархии - налицо). Президент может при этом наделяться различным объемом полномочий. Однако принимаемые им решения приобретают юридическую силу при условии их контрассигнации, т.е. требуют скрепления подписью главы правительства или соответствующего министра. Специфичен порядок избрания президента. Его избирает парламент либо расширенная коллегия, в которую включаются и члены правительства. Так, в Италии означенная коллегия состоит из членов парламента и представителей от законодательных собраний областей.

- Для *президентской республики* характерны следующие *особенности*: наделение президента полномочиями главы государства и главы исполнительной власти; избрание президента на всеобщих выборах, вследствие чего не только законодательная, но и исполнительная власть получает мандат от народа; отсутствие ответственности исполнительной власти перед парламентом за проводимую политику; правительство формируется президентом, он же назначает на высшие должности и смещает должности в аппарате исполнительной власти. Поскольку президент, как и парламент, избирается народом, легитимность его полномочий не менее значительна, чем у парламента. Поэтому политической ответственности перед парламентом президент не несет. Отношения между парламентом и президентом основываются на принципах системы *сдержек и противовесов*.

Президент осуществляет свои полномочия при поддержке парламента, особенно в таком центральном вопросе государственной власти, как бюджет»
Основное преимущество президентской республики заключается в том, что вне зависимости оттого, какие партии господствуют в исполнительной или законодательной власти, обе эти ветви власти вынуждены сотрудничать. А это обстоятельство придает режиму особую устойчивость.

Разновидностью *республиканской формы правления* является парламентарно-президентская, или смешанная республика. При *смешанной* форме правления власть президента ослаблена (если он избирается народом), своими значительными полномочиями президент на практике не пользуется, «консервируя» их. Государственная система функционирует главным образом по парламентарному типу (Австрия, Ирландия, Исландия, Португалия, Финляндия, Польша, Болгария, Украина, Россия, Франция).

Специалисты по конституционному праву, политики относят Российскую Федерацию либо к президентской, либо к *смешанной* (президентско - парламентарной) республиканской форме правления. В действительности Российская Федерация характеризуется, скорее всего, квазипрезидентской или квазисмешанной формой правления

Вопрос 3.

«Содержание

политических, социальных

и экономических основ

конституционного строя.»»

Термин «принцип» (от лат. principium - начало, основа) означает то, что лежит в основе какой-либо совокупности явлений, понятий, фактов. Принцип - центральное понятие, руководящая идея, основание системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован.

Под принципами конституции в юридической науке понимаются основополагающие идеи и положения, определяющие наиболее существенные черты, качественные свойства Конституции как Основного Закона государства.

Конституция регулирует наиболее важные общественные отношения, ее нормы являются исходными для всех иных отраслей правовой системы. Поэтому и конституционные принципы являются основополагающими принципами для всех отраслей права.

Основными принципами Конституции РФ 1993 г. являются :

■ **1. Демократизм.**

Сущность этого принципа состоит в том, что ст. 3 Конституции РФ устанавливает принадлежность народу всей полноты власти в государстве. Конституция закрепляет также основные формы реализации народом своего суверенитета. Демократизм Российского государства проявляется и в том, что Президент РФ, Федеральное Собрание избираются путем всеобщих выборов, наиболее важные вопросы выносятся на референдумы, примером чему является принятие Конституции 1993г.

Конституция ввела систему местного самоуправления, которое осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления (ст. 130).

■ 2. Законность.

Провозглашение Российской Федерации правовым государством предполагает закрепление в Конституции РФ принципа законности, суть которого состоит в строгом соблюдении требований законодательства. Этот принцип нашел свое отражение в ст. 15 Конституции РФ, устанавливающей высшую юридическую силу и прямое действие Конституции на всей территории РФ. В пункте 2 статьи 15 закрепляется также, что органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Принцип законности нашел свое закрепление и в нормах главы 7 Конституции РФ, устанавливающей систему органов власти, принципы их организации и деятельности.

■ **3. Равноправие и полноправие граждан. Гарантированность прав и свобод.**

Этот принцип состоит в признании человека, его прав и свобод высшей ценностью. Статья 19 Конституции РФ устанавливает: «Все равны перед законом и судом.» И далее подчеркивается, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Рассматривая содержание принципа равноправия граждан, следует подчеркнуть, что речь идет о юридическом равенстве, предоставлении каждому равных юридических возможностей пользоваться правами и свободами. Фактическое равенство невозможно, в силу целого ряда причин объективного и субъективного порядка. Конституция РФ гарантирует гражданам возможность реализации прав и свобод. Как установлено в ст. 2 Конституции РФ «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства». Конкретные гарантии реализации прав о свободах содержатся в нормах второй главы Конституции РФ.

■ 4. Гуманизм.

В конституционном признании человека высшей ценностью отражен принцип гуманизма, что означает заботу о человеке, о всемерном развитии его духовных и физических качеств, материальных условиях жизни.

Это проявляется в положениях : ст. 17, провозглашающей не отчуждаемость прав и свобод человека и их принадлежность каждому от рождения ; ст. 20 - право каждого на жизнь; ст. 21 - охране достоинства личности, запрет пыток, насилия ; ст. 22 - право на свободу и личную неприкосновенность; ст. 42 - право на благоприятную окружающую среду и т. д.

■ 5. Государственное единство.

Для федеративного многонационального государства решающее значение имеет проведение в Конституции принципа государственного единства. Этот принцип нашел свое закрепление : в Преамбуле Конституции РФ; ст. 4, устанавливающей, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию; ст. 8, закрепляющая единство экономического пространства; ст. 67 - единство территории; ст. 68 - устанавливающей русский язык в качестве единого государственного языка; ст. 74 - закрепляющей установление на территории России таможенных границ, пошлин, сборов; ст. 75 -установившей рубль в качестве единой денежной единицы и т.д.

■ **6. Равноправие и самоопределение народов.**

Принцип государственного единства диалектически сочетается с конституционным принципом равноправия и самоопределения народов в составе Российской Федерации.

Этот принцип обусловлен многонациональным характером России и ее федеративным устройством. Этот принцип закреплен : в Преамбуле Конституции РФ; в ст. 5 - устанавливающей перечень субъектов федерации и указывающий, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты равноправны; ст. 73 закрепляющей, что вне пределов ведения федерации и совместного ведения федерации и субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти; ст. 66 Конституции РФ определяет, что статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию федерации и субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом; ст. 69, которая устанавливает, что Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов.

■ **7. Разделение властей.**

Этот принцип является новым в Российском конституционном законодательстве и закреплен в ст. ст. 10-11 Конституции РФ. Его суть состоит в том, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

■ **8. Идеологическое многообразие, многопартийность.** В связи с коренными преобразованиями в общественной жизни Конституция РФ закрепляет в своем содержании неизвестный ранее законодательству России принцип идеологического многообразия и многопартийности.

Согласно ст. 13 Конституции РФ никакая идеология в России не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Общественные объединения равны перед законом.

Юридические свойства Конституции.

- Конституции свойственны *признаки, отличающие ее от актов текущего законодательства, которые в государственной науке именуются юридическими свойствами.*

- а) **верховенство в системе законодательных актов государства.** В Конституции РФ содержатся основные начала всех иных законодательных актов, всех отраслей права. В самом тексте Конституции РФ 1993 г. содержится отсылка к 14 федеральным конституционным законам и к более 40 федеральным законам.

Данные свойства придают Конституции высшую юридическую силу, что нашло свое закрепление в ст. 15 Конституции РФ. В случае коллизии между требованиями Конституции и других нормативно-правовых актов, действует конституционная норма, а акт ей противоречащий, подлежит изменению или отмене. Так ст. 85 Конституции РФ предоставляет Президенту РФ право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ до решения этого вопроса соответствующим судом,

- **б) прямое действие Конституции на всей территории РФ.**

Принятие и изменение Конституции РФ, контроль за ее исполнением находится в ведении Российской Федерации, то есть относится к ее исключительной компетенции (ст. 71). К предмету совместного ведения федерации и ее субъектов, согласно ст. 72 Конституции РФ, относится обеспечение соответствия конституций республик Конституции Российской Федерации.

- **в) на ее нормах и принципах базируется все текущее законодательство как федерации, так и ее субъектов.**

Принятие новой Конституции влечет за собой коренную переработку всех отраслей законодательства. Вместе с тем существует и обратная связь, которая заключается в воздействии отраслевого законодательства на содержание Конституции.

- **г) особый порядок ее принятия или изменения.**

Этот порядок установлен в гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». В нормах данной главы установлен перечень субъектов, наделенных правом вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции. В Конституции установлен различный порядок для изменения глав 1, 2 и 9 и глав 3-8. Положения глав 1, 2 и 9 вообще не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Поправки и изменения к гл. 3-8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона.

■ **д) правовая охрана Конституции обеспечивается с помощью конституционного контроля.**

ст. 71 Конституции РФ контроль за ее соблюдением относится к ведению Российской Федерации, а обеспечение соответствия конституций республик федеративной конституции входит в предмет совместного ведения федерации и входящих в ее состав республик.

- особое место в защите Конституции и конституционного строя принадлежит Президенту РФ, который как глава государства является гарантом Конституции; обязанность соблюдать и защищать Конституцию входит в содержание присяги Президента.

- в целях защиты Конституции РФ формируется Конституционный Суд РФ.

Его судьи назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Конституционный суд по запросам Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, 1/5 их членов, Правительства, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, органов законодательной и исполнительной власти субъектов федерации разрешает вопросы о соответствии Конституции Российской Федерации законодательных и других правовых актов, перечень которых дан в статье 125 Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции; проверяет конституционность законов по жалобам граждан и запросов судов; дает толкование Конституции РФ.

Акты или отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; несоответствующие Конституции РФ международные договоры не подлежат введению в действие и применению.

В решении задач конституционного контроля участвуют и другие органы законодательной власти - Верховный Суд РФ, Прокуратура РФ в пределах их компетенции, установленной законодательством.

Вопрос 4.

**«Порядок пересмотра
Конституции России и
принятия
конституционных
поправок.»»**

Этот порядок установлен в гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». В нормах данной главы установлен перечень субъектов, наделенных правом вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции : Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, законодательные (представительные) органы субъектов, группы депутатов Совета Федерации или Государственной Думы численностью не менее 1/5 палаты.

В Конституции установлен различный порядок для изменения глав 1,2 и 9 и глав 3-8. Положения глав 1,2 и 9 вообще не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Если же такие предложения поступят и будут поддержаны $3/5$ голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с Федеральным Конституционным Законом созывается Конституционное собрание. Оно либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием $2/5$ голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более $1/2$ избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более 50 % избирателей.

Поправки и изменения к гл. 3-8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, который предусматривает одобрение большинством не менее $\frac{3}{4}$ голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Эти поправки вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем $\frac{2}{3}$ субъектов федерации.

Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Конституции занимает существенное место практически во всех Конституциях. Это объясняется ускоряющимся темпом политического, правового, социально-экономического развития государства, борьбой общественных сил вокруг актуальных проблем жизни и деятельности своего народа, необходимостью восполнять пробелы, исправлять недостатки, устранять погрешности в тексте Конституции и т.п.

Наряду с этим существует и необходимость в обеспечении стабильности Конституции, в том, чтобы, насколько возможно, решать возникающие проблемы этого рода с помощью толкования Конституции, издания конституционных и текущих федеральных законов и т.д. Именно поэтому Конституция Российской Федерации 1993 г. устанавливает ряд гарантий конституционной стабильности. Она предусматривает довольно сложный порядок внесения поправок в Конституцию и тем более ее пересмотра.

Прежде всего это выражается в ограничении круга субъектов права вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции. Это Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее 1/5 полного законного состава одной из палат Федерального Собрания.

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

Порядок пересмотра разных положений Конституции в определенной степени связан со сравнительной юридической силой этих конституционных положений. Конституция Российской Федерации, в целом имея высшую юридическую силу по отношению к другим законам и подзаконным актам, состоит из положений, юридическая сила которых по отношению друг к другу неравна. В наиболее сложном порядке пересматриваются конституционные положения, имеющие наибольшую юридическую силу. К их числу относятся прежде всего статьи гл. 1 Конституции («Основы конституционного строя»), которым, в силу ст. 16, не могут противоречить никакие другие положения Конституции.

На второй ступени по юридической силе находятся положения гл. 2 («Права и свободы человека и гражданина»), которые не могут противоречить положениям гл. 1, но, согласно ст. 18, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Это ставит гл. 2 по ее юридической силе выше всех следующих глав, кроме гл. 9. Последняя содержит правила о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации. Это не должно делаться в обычном порядке. Поэтому в ч. 1 ст. 16 и в ст. 64 установлено, что положения соответственно гл. 1 и гл. 2 не могут быть изменены иначе, как в порядке, установленном настоящей Конституцией, о чем говорится также в ч. 1 ст. 135.

В силу изложенных соображений текст Конституции Российской Федерации разделен на 2 части по порядку внесения в них поправок и их пересмотра - на гл. 1, 2, 9 и гл. 3-8.

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

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

Порядок рассмотрения данного вопроса в Государственной Думе предусмотрен ее Регламентом в его ст. 128. Предложение должно содержать проект нового или измененного текста этих глав или их отдельных статей, частей, пунктов с обоснованием содержащихся в нем изменений, дополнений и поправок. Совет Государственной Думы направляет это предложение на заключение Комитета Думы по законодательству и судебно-правовой реформе. Затем Совет Думы включает данный вопрос в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой.

Аналогичный порядок рассмотрения предложений о пересмотре гл. 1, 2, 9 Конституции Российской Федерации в Совете Федерации определен его Регламентом. Вопрос о включении в повестку дня решается Председателем этой палаты.

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

Тогда необходимы голоса не менее 107 членов Совета Федерации и 270 депутатов Государственной Думы.

Если такое решение Федеральным Собранием будет принято, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Решение Федерального Собрания поддержать предложение требуемым большинством голосов может означать и созыв Конституционного Совещания, но может этого и не означать. Это должно быть решено в федеральном конституционном законе о Конституционном Собрании, как и ряд других вопросов.

Такого закона пока нет, но по крайней мере один его проект имеется в Государственной Думе. Этот закон должен определить: кем созывается Конституционное Собрание? В каком порядке оно образуется? Каков его количественный состав? Является ли оно однопалатным или двухпалатным в связи с необходимостью отразить конституционную волю как равноправных граждан, так и равноправных субъектов Российской Федерации? Должно ли оно и может ли на время своей работы заменить Федеральное Собрание, взяв на себя и его работу, или может существовать и действовать наряду с ним? Кто должен назначать выборы в Конституционное Собрание? Как оно должно быть организовано? Каков должен быть порядок его деятельности?

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

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

В первом варианте Конституционное Собрание отклоняет его и решает вопрос о том, продолжать ли работу над проектом или считать вопрос закрытым.

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

В третьем варианте, если простое большинство состава Собрания за принятие этого проекта, но двух третей голосов, необходимых для его принятия, набрать не удастся, Конституционное Собрание выносит проект новой Конституции на всенародное голосование.

По-видимому, деятельность и полномочия Конституционного Собрания при этом также прекращаются, по крайней мере до положительного решения всенародного голосования о принятии новой Конституции. Проведение всенародного голосования о принятии или отклонении проекта новой Конституции может быть возложено на органы, проводящие референдумы, выборы и т.п. (избирательные комиссии всех уровней).

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

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

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

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

Конституционный Суд постановил, что в соответствии с рядом статей Конституции поправки к гл. 3-8 принимаются путем издания особого правового акта - закона Российской Федерации о поправках к ее Конституции. Он принимается в особом порядке, который лишь отчасти совпадает с процедурой принятия федерального конституционного закона. Право законодательной инициативы принадлежит в этом случае ограниченному кругу субъектов, предусмотренному ст. 134. Порядок принятия этого закона в Федеральном Собрании - тот же, что и порядок принятия федерального конституционного закона, установленный ч. 2 ст. 108 Конституции, в частности требуется большинство не менее $3/4$ голосов от общего числа членов Совета Федерации и $2/3$ от общего числа депутатов Государственной Думы. Особым условием для вступления в силу этого закона и предусмотренных им поправок является их одобрение органами законодательной власти не менее чем $2/3$ субъектов Российской Федерации. Только после этого вступивший в силу федеральный закон о поправках к Конституции подлежит подписанию Президентом и обнародованию.

Кроме того, Конституционный Суд постановил, что законодатель вправе урегулировать: порядок направления принятых Федеральным Собранием поправок к гл. 3-8 Конституции для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов Российской Федерации; порядок проверки соблюдения необходимых процедур одобрения этих поправок; вопрос о том, каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте.

Закон по этим вопросам пока не издан.

Основанием для внесения изменений в ч. 1 ст. 65 является федеральный конституционный закон о принятии в состав Российской Федерации и (или) образовании в ее составе нового субъекта федерации, а также об изменении конституционно-правового статуса субъекта федерации. Принятие федерального конституционного закона по данному вопросу происходит не в общем порядке законодательного процесса, а в специальном порядке - внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции. Круг субъектов законодательной инициативы для данного случая определен ч. 1 ст. 104; не требуется одобрения законодательными органами 2/3 субъектов Российской Федерации.

Вопросы об образовании в составе Российской Федерации ее новых субъектов возникают на практике. Так, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области активно обсуждается вопрос об их объединении в один субъект Российской Федерации. Другим примером может служить выделение Ингушетии из состава Чечено-Ингушской Республики и образование Ингушской Республики в составе Российской Федерации.

Вопрос об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации неоднократно возникал и решался тем или иным образом. Незадолго до принятия Конституции 1993 г. произошло преобразование некоторых автономных областей в республики в составе Российской Федерации (Адыгея, Алтай), подтвержденное Конституцией. Вопрос о своем преобразовании в республики ставился, например, в Чукотском автономном округе, в Свердловской области; вопрос был решен отрицательно

В каждом случае положительного решения вопросов такого рода тоже требуется федеральный конституционный закон.

Вопрос о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта извне границ ее состава на практике не возникал. Иногда политические организации, деятели и даже государственные органы отдельных субъектов федерации (например, Чечни) ставили вопрос в обратном смысле - о выходе из состава Российской Федерации. Но Конституция Российской Федерации, упоминая о возможности вступления в состав Российской Федерации нового субъекта, не предусматривает возможности отделения от нее.

Могут возникнуть и вопросы, связанные с нецелесообразностью сохранения шести разных видов конституционно-правового статуса равноправных субъектов Российской Федерации. Различий в правовом статусе краев и областей, автономных областей и автономных округов практически не существует; оправданно ли сохранение этих двух номинально различных, но практически тождественных статусов? Есть всего одна автономная область; стоит ей изменить свой статус, и автономная область (не как теоретическая разновидность возможного юридического статуса субъекта Российской Федерации, а как реально существующий статус) прекращает свое существование. В некоторых республиках (и автономиях) население в огромном большинстве является русским, а «титульные» народы, составляя небольшое меньшинство, пользуются значительными возможностями своего национально-культурного и социального развития в условиях равноправия граждан независимо от расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии и т.д. Такие республики реально превращаются в региональные русские республики с высокой степенью гарантированности всесторонних интересов «титульного» и других этнических меньшинств.

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

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

Конституционный Суд 28 ноября 1995 г., рассмотрев это дело, постановил, что изменения наименования субъектов Российской Федерации включаются в текст ст. 65 Конституции указом Президента Российской Федерации на основании решения субъекта федерации, принятого в установленном им порядке. В спорных случаях Президент использует полномочия, предоставленные ему ч. 1 ст. 85 Конституции (согласительные процедуры и т.п.).

Не является изменением наименования субъекта Российской Федерации в указанном смысле и, следовательно, не может быть произведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающее изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта (ВКС, 1995, N 6, с. 37-41).