

ВВЕДЕНИЕ

Конституционное право — ведущая отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих основы конституционного строя, статус человека и гражданина, федеративное устройство, систему органов государственной власти и местного самоуправления.

Конституционное право в России и за рубежом имеет длительную историю. Ему посвящены многочисленные исследования. Конституционные преобразования на различных исторических этапах влияют как на общество, так и на государство. Они стали наиболее ощутимы в России к концу XX века и во втором десятилетии XXI века в связи с новой ролью права.

В предлагаемой читателю книге предпринята попытка изложить обновленную концепцию конституционного права и основных его институтов. В соответствии с этой целью и построена книга.

В учебнике читатель найдет как традиционные подходы к соответствующим конституционно-правовым явлениям, понятиям, категориям, так и попытку их осмысления в свете современных реалий. Автор исходит из того, что накопленный в отечественном и зарубежном правоведении опыт должен творчески использоваться в условиях меняющейся геополитической ситуации, реформирования институтов публичной власти в России, трансформации экономических и социальных отношений во втором десятилетии XXI века. Необходимо сочетать «вечные» правовые ценности и «преходящие», связанные со спецификой той или иной страны, того или иного периода в развитии общества.

Книга рассчитана как на студентов, изучающих конституционное право, так и на студентов, готовящихся к выполнению выпускных квалификационных работ.

Содержание учебника соответствует требованиям федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования по направлению подготовки Юриспруденция.

Предложенная структура учебника помогает выделить основные аспекты процессов в сфере конституционно-правового регулирования, организовать и конкретизировать учебный процесс.

При изложении учебного материала автор стремился к максимальной научной обоснованности и объективности, учитывая необходимость получения студентами всесторонних знаний о роли, назначении, социальных и инструментальных возможностях конституционно-правовых институтов.

Особое внимание следует обратить на нормативные правовые акты и правоприменительные документы, которые приводятся в тексте учебника с учетом изменений и дополнений по состоянию на 20 марта 2019 года. В условиях динамичного развития правовой системы России необходимо следить за развитием конституционного законодательства и своевременно вносить соответствующие коррективы. Все правовые источники должны использоваться в актуальной редакции.

Автор надеется, что предлагаемый учебник окажет пользу читателю в изучении конституционного права как одной из фундаментальных отраслей права и законодательства, поможет в процессе правотворчества и правоприменения, в реализации конституционных прав и обязанностей.

Список основных сокращений, используемых в учебнике

- РФ — Российская Федерация;
- СМИ — средства массовой информации;
- ФКЗ — Федеральный конституционный закон;
- ФЗ — Федеральный закон;
- ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации;
- ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации;
- УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации;
- ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации;
- УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации;
- ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации;
- АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации;
- КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации;
- ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации;
- КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- СК РФ — Семейный кодекс Российской Федерации;
- БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации;
- ЦИК РФ — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- ЦБ РФ — Центральный Банк Российской Федерации.

Глава 1. Конституционное право как отрасль права

1.1. Понятие конституционного права, его роль и место в системе российского права

Понятие конституционного права можно рассматривать в следующих аспектах: как отрасль права, как науку, как учебную дисциплину. Все эти понятия взаимосвязаны друг с другом, поскольку опираются на общий источник — единую сферу базовых, исходных общественных отношений.

Конституционное право как отрасль права — это упорядоченная совокупность правовых норм, закрепляющих, охраняющих основные права и свободы человека и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти.

Конституционное право является отраслью публичного права, так как регулирует отношения, связанные с обеспечением общего (публичного) или общегосударственного интереса. По мнению Ю. А. Тихомирова, публичное право «...это не сумма актов или норм, это, скорее всего, именно целостное правопонимание специфики права в общественно значимой сфере, т. е. в той сфере, от которой зависят существование, функционирование и развитие и общества, и государства, и организованных групп, корпораций, объединений, и граждан»¹.

Конституционное право любого государства занимает ведущее положение в его национальной правовой системе, поскольку регулирует важную и сложную сферу общественной жизни. Именно конституционное право лежит в основе формирования всей системы национального права.

Конституционное право России — одна из ведущих отраслей российского права, из норм которого непосредственно вытекают все основополагающие нормы других отраслей права.

Практически в каждой области права получают воплощение и конкретизацию незыблемые, естественные права и свободы человека и гражданина. Все отрасли права основываются на закрепленных именно конституционным правом принципах организации

¹ Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник. М.: Изд-во БЕК, 1995. С. 27.

системы публичной власти, деятельности всех органов власти, федеративного устройства государства, разграничения полномочий между органами власти Российской Федерации и ее субъектов.

Многие нормы конституционного права являются исходными как для материального, так и для процессуального права. Наиболее тесной является взаимосвязь конституционного права с административным и муниципальным правом. Нормы конституционного права о свободе предпринимательской деятельности (ст. 34 Конституции РФ), о праве частной собственности (ст. 35 и ст. 36 Конституции РФ) являются исходными для гражданского права.

В настоящее время конституционное право представляет собой самостоятельную отрасль российского права. Свое название она получила от Конституции РФ — основного закона России. Конституция — писанный кодифицированный нормативный правовой акт, принимаемый либо путем референдума, либо законодательным органом, либо учредительным собранием.

В тоталитарном обществе роль конституционного права ограничивается формальным, застывшим существованием, но в демократическом государстве данная отрасль права постоянно развивается. Последнее характерно для современной России. Конституционное право создает необходимые условия для гражданского мира и согласия, сдерживая борьбу за власть различных политических (в том числе и экстремистских) сил.

Конституционное право демократического государства — юридическая основа демократии, ее закрепление и мера. Оно призвано закреплять основы народовластия во всех ее формах (представительная, непосредственная), поскольку современная демократия — такое упорядоченное состояние общества, которое основано на добровольном согласии людей на определенное ограничение своей свободы во имя ее сохранения.

Конституционное право всегда было в центре внимания отечественной юридической науки. Это объясняется тесной связью конституционной проблематики с политической жизнью страны, где национальный менталитет должен быть ориентирован на сильное государство.

Конституционное право России как наука — система взаимосвязанных теоретических положений, идей выводов по вопросам государственно-правового характера, связанных с предметом

данной отрасли права. Конституционное право входит в число отраслевых юридических наук.

Предмет науки шире предмета отрасли права, ибо изучает историю конституционных идей, норм и отношений, их специфику и перспективы развития. Предмет науки российского конституционного включает в себя: сущность, систему, построение, источники отрасли российского конституционного права; конституционно-правовые отношения; практику реализации норм конституционного права; историю, идеи, концепции самой науки конституционного права.

Исходя из своего предмета, наука конституционного права выполняет следующие функции: прогностическую, практическо-прикладную, коммуникативную. В науке для исследования ее предмета применяются разнообразные методы познания: исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системный и ряд др.

Наука конституционного права России имеет свои источники. В качестве источников науки выступают: труды как отечественных, так и зарубежных ученых (правоведов, политологов, социологов и др.); нормативные источники, содержащие конституционные нормы (Конституция РФ, законы, акты исполнительных органов государственной власти и др.); официальные документы (законопроекты, отмененные в настоящее время нормативные акты и др.); практика реализации норм конституционного права.

В свою очередь, **конституционное право как учебная дисциплина** — это учебный курс, основанный на достижениях науки. Его преподавание является частью обязательной программы для студентов вузов, обучающихся по юридическим специальностям и направлениям подготовки.

1.2. Предмет и метод конституционного права. Конституционно-правовые отношения

Конституционное право регулирует широкий круг общественных отношений. Вместе большинство общественных отношений, регулируемых конституционным правом, составляют предмет и других отраслей права (административного, уголовно-процессуального, налогового, гражданского и т. д.). Таким обра-

зом, конституционное право не изолировано по своему предмету от других отраслей, а тесно взаимодействует с ними.

Конституция РФ и конституционное право призваны задавать направленность всех элементов российской правовой системы. Как уже отмечалось, именно на основе основного закона происходит формирование всех других отраслей российского законодательства.

Но, как и любая отрасль права, конституционное право имеет свой собственный предмет, уяснение которого необходимо для того, чтобы понять специфику правового регулирования и составить понятие о назначении и целях данной отрасли.

Предметом конституционного права России являются те отношения, которые регулируются его нормами.

Таким образом, представление о предмете данной отрасли права можно получить, изучив нормы самой Конституции РФ. Предмет конституционного права составляют отношения связанные с: организацией государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации; определением основ правового положения личности; федеративным устройством России. В целом можно сказать, что предмет конституционного права охватывает две основные сферы отношений: охрану прав и свобод человека и гражданина; устройство государства и государственной власти, т. е. с одной стороны он включает в себя отношения между человеком и государством, а с другой, — властеотношения.

Устройство государственной власти предполагает не только учреждение органов государственной власти, но и нуждается в регламентации широкого круга отношений между ними. Конституционное право призвано стать той основой, которая обеспечит слаженное и целенаправленное взаимодействие всех государственных органов. Эта системообразующая функция конституционного права требует от него четкого закрепления объема полномочий, задач и статуса органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления, порядка их образования, компетенции и т. д.

Конституционные правоотношения — это юридические связи, урегулированные нормами конституционного права.

Будучи разновидностью общественных правоотношений, конституционные отношения представляют значимые для общества

отношения, направленные на осуществление государственной власти и суверенитета народа, а также на достижение свободы личности.

Для возникновения, изменений и прекращения конституционно-правовых отношений необходим определенный юридический факт (например, достижение 35-летнего возраста для кандидата на пост Президента РФ).

Конституционным отношениям свойственны как общие черты, присущие всем правоотношениям в целом, так и специфические. Они имеют единую для всех правоотношений структуру — субъект, объект и содержание, но отличаются своим объектом, субъектным составом и сложным характером юридических связей.

Субъекты конституционных правоотношений весьма разнообразны. К числу субъектов конституционного права принадлежат индивиды, организации, сообщества, которые участвуют в политической и государственной деятельности. В настоящее время среди субъектов отрасли конституционного права можно выделить следующие группы: физические лица, государственные (муниципальные) образования и негосударственные объединения.

К физическим лицам относятся: граждане РФ; иностранные граждане; лица с двойным гражданством (бипатриды); лица без гражданства (апатриды); участники избирательного процесса как лица со специальной правоспособностью.

К государственным образованиям относятся: Российская Федерация и субъекты РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономные округа и автономная область); органы государственной власти (как федеральные, так и субъектов Федерации).

Особое место в системе публично-правовых образований занимают муниципальные образования, наделенные публичными властными полномочиями.

Негосударственными объединениями являются: многонациональный народ РФ; значимые общности людей, имеющие общие интересы (народы субъектов Федерации, малочисленные коренные народы, население административно-территориальных единиц и муниципальных образований); органы местного самоуправления; ассоциации граждан (политические партии, общественные организации и т. д.); группы граждан (собрания избирателей, сходы граждан и т. д.).

Объектами конституционно-правовых отношений являются предметы или явления, с которыми нормы конституционного права связывают поведение участников указанных отношений. Эти объекты прав и обязанностей в конституционно-правовых отношениях включают: государственную территорию; государственную власть; местное самоуправление; имущественные и неимущественные блага; поведение людей, действия органов государства, органов местного самоуправления и общественных объединений².

Содержание конституционных правоотношений включает в себя субъективное право и юридическую обязанность. Права и обязанности субъектов конституционных правоотношений устанавливаются нормами конституционного права.

Для их регулирования применяются различные методы правового регулирования.

Под **методом правового регулирования** понимается совокупность приемов и способов правового воздействия на соответствующие общественные отношения.

В конституционном праве методы правового регулирования разнообразны, но основными являются императивный и диспозитивный методы.

Преобладающим является **метод императивного регулирования** (метод властных предписаний, субординации, основанный на запретах обязанностях, ответственности). Суть метода императивного регулирования состоит в том, что между субъектами правоотношений устанавливаются субординационные отношения (например, определение предметов ведения РФ и ее субъектов, полномочий государственных органов) или им предписывается определенный порядок реализации прав и полномочий (например, определение ряда требований, предъявляемых к общественным объединениям).

Как отмечает О. Е. Кутафин, «юридическая характеристика предписаний выражается в том, что они опосредуются правоотношениями, в которых на одну сторону возложена юридическая обязанность совершать активные действия, а другая сторона обладает

² См.: Добрынин Н. М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учеб. пособие. Современная версия новейшей истории государства / Н. М. Добрынин. Новосибирск: Наука, 2010. С. 26.

правом требовать, а в случае неисполнения — возможность обеспечить реальное исполнение юридической обязанности»³.

Диспозитивным является метод, предполагающий равноправие сторон, координацию, базирующийся на дозволениях. Метод диспозитивного регулирования не предполагает взаимного подчинения, субъекты отношений имеют возможность самостоятельного выбора принадлежащих им прав (например, общественное объединение самостоятельно выбирает направления своей деятельности).

В свою очередь, другие методы имеют следующие способы воздействия:

— дозволение (применяется преимущественно к регулированию статуса человека и гражданина и определению компетенции государственных органов);

— обязывание (касается организации власти, исполнения обязанностей, долга гражданина перед государством);

— запрещение (относится к действиям, нарушающим права и свободы человека, посягающим на государственные и общественные интересы).

1.3. Конституционно-правовые нормы, институты, система конституционного права

Конституционно-правовые нормы — это установленные или санкционированные государством общеобязательные правила поведения, регулирующие конституционные отношения. Нормы конституционного права регулируют наиболее существенные общественные отношения, оформляют правовые основы государственности.

Конституционно-правовым нормам равно, как и правоотношениям, присуще свои специфические черты. Они проявляются в том, что не все предписания конституционного права способны порождать соответствующие отношения в силу наличия большого количества декларативных норм, которые реализуются не через конкретные правоотношения, как это обычно бывает, а путем их провозглашения (декларирования).

³ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 38.

Важнейшее место среди этих конституционно-правовых норм занимают нормы-принципы, реализация которых носит опосредованный характер. Нормы-принципы — это нормы общего характера, определяющие смысл, содержание и применение иных конкретных норм конституционного права (например, приоритет прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ); идеологическое и политическое многообразие (ст. 13 Конституции РФ) и др.). Эти нормы имеют широкое распространение, они установлены самой Конституцией РФ и конкретизируются в иных нормативных правовых актах (например, принцип разделения власти (ст. 10 Конституции РФ))⁴.

Нормы-санкции устанавливаются за нарушение норм конституционного права более конкретного уровня (например, захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону (ст. 3 Конституции РФ)). Эти санкции в научной литературе нередко относят к конституционной ответственности. По мнению В. А. Виноградова, «основная цель конституционно-правовых санкций состоит в предупреждении отклонений от требуемой диспозицией конституционно-правовых норм модели поведения. А если это произошло, то применение конституционно-правовых санкций направлено на осуществление превенции, восстановление во всех возможных случаях нарушенного конституционного правопорядка»⁵.

Ответственность в конституционном праве устанавливается совокупностью правовых принципов и норм, предусматривающих воздействие на субъекты конституционной ответственности в случае нарушения норм Конституции РФ и других норм конституционного права. Субъектами конституционной ответственности могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане. Однако в отличие от традиционных видов юридической ответственности данные санкции не

⁴ В статье 1 Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 06.02.2019 г. № 3-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в качестве принципа деятельности органов государственной власти субъекта РФ закреплен принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную.

⁵ Виноградов В. А. Конституционно-правовые санкции // Законодательство. 2001. № 12. С. 55.

систематизированы в едином законодательном акте, ответственность установлена отдельными актами конституционного законодательства.

Следует отметить, что за нарушение норм конституционного права кроме применения санкций конституционной ответственности, также могут применяться меры как уголовной, так административной и гражданской ответственности (например, основной формой реализации конституционной обязанности по защите Отечества является призыв на военную службу и прохождение военной службы по призыву (ст. 59 Конституции РФ)). Уклонение от прохождения военной и альтернативной гражданской службы влечет привлечение лица к уголовной ответственности⁶.

Что касается собственно конституционно-правовой ответственности, то она не имеет ни материального, ни репрессивного характера. На гражданина, если он не является должностным лицом, эта ответственность не распространяется.

В российском конституционном праве, в частности, закреплена ответственность Правительства РФ перед Президентом РФ, который вправе принять решение об отставке правительства (ст. 83 Конституции РФ). Правительство РФ также несет определенную ответственность перед Государственной Думой, которая вправе выразить ему недоверие (ст. 117 Конституции РФ).

Как видим, формы конституционной ответственности могут наступать за совершение конкретного правонарушения, но иногда не связаны с ним, а лишь отражают потребность в регулировании политических отношений.

Нормы конституционного права различаются по характеру содержащихся в них предписаний (нормы-дозволения; нормы-обязательства; нормы-запреты).

Нормы-дозволения позволяют свободно гражданам свободно реализовать принадлежащие им права (например, каждый имеет право на жизнь (ст. 20 Конституции РФ)). В целом эти нормы преобладают при определении прав граждан.

Нормы-обязательства определяют полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления (напри-

⁶ См.: Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ст. 328): в ред. от 27.12.2018 г. № 569-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 25, ст. 2954.

мер, Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права⁷ (ст. 63 Конституции РФ)).

Нормы-запреты чаще всего призваны отграничить правомерное поведение субъекта права от неправомерного, в том числе и правонарушения (например, депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности (ст. 97 Конституции РФ)).

По характеру регулируемых общественных отношений, месту в механизме правового регулирования нормы конституционного права подразделяются на материальные и процессуальные. Материальные нормы составляют содержательную, сущностную сторону правового регулирования, устанавливают правовое положение участников конституционно-правовых отношений, закрепляя комплекс их прав, обязанностей (например, каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом (ст. 50 Конституции РФ)). Процессуальные нормы регламентируют порядок реализации прав и обязанностей участников конституционных отношений, фактически определяют, как, каким образом и в каком порядке реализуются права и обязанности (так, в ст. 100 Конституции РФ указывается, что Совет Федерации и Государственная Дума (Палаты Федерального Собрания) заседают раздельно) и являются преобладающими в конституционном праве.

По методу правового регулирования нормы конституционного права подразделяются на императивные, диспозитивные, поощрительные и рекомендательные.

По сфере (территории применения) конституционно-правовые нормы могут быть выделены, как действующие в границах всей Федерации и в границах субъектов РФ, а также в пределах муниципального образования.

В рамках конституционного права выделяются основные конституционно-правовые институты.

⁷ См., например: Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. (ст. 14). URL:<http://www.consultant.ru/>

Институт конституционного права — совокупность взаимосвязанных конституционно-правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения. Институт конституционного права объединяет в себе нормы, различные по юридической силе, территории действия и другим признакам. Как правило, правовой институт составляет нормы, содержащиеся не в одном, а в нескольких актах конституционного законодательства (законах, подзаконных актах, договорах), за исключением институтов, состоящих из норм, содержащихся исключительно в Конституции РФ (институт основ конституционного строя, институт отрешения Президента РФ от должности). В то же время, как справедливо отмечает М. В. Баглай: «Понятие правового института не может быть очень четким, поскольку границы между институтами условны и весьма подвижны, одна и та же норма может рассматриваться как часть двух и более правовых институтов»⁸.

Сами главы Конституции РФ являются основой подразделения фундаментальных норм на самостоятельные институты. Наиболее крупные институты конституционного права, содержащие большое количество норм, закрепленных в ряде законодательных актов, можно характеризовать в качестве **подотраслей конституционного права** (например, основы правового статуса человека и гражданина, гражданство, основы организации государственной власти, судебная власть и прокуратура, основы организации местного самоуправления и др.). Такие комплексные институты включают в себя подинституты. Например, институт народовластия, включает в себя такие подинституты, как референдум, избирательное право, систему народного представительства и т. д. В свою очередь простые институты (например, институт главы государства) характеризует отсутствие каких-либо подинститутов. Совокупность подотраслей и институтов конституционного права образуют **систему конституционного права**.

Первичное и самое общее деление правовых норм на институты установлено самой Конституцией РФ. Институты, включающие в себя несколько различных источников, являются критерием для образования системы конституционного права. Например, институт

⁸ Баглай М. В. Конституционное право РФ: Учебник для вузов. М.: Норма, 2007. С. 26.

президентства состоит из норм, закрепленных в Конституции РФ, законах, решениях Конституционного Суда РФ.

Система конституционного права России, прежде всего, обусловлена структурой Конституции РФ. В этой системе можно выделить две крупные подсистемы — это федеральное конституционное право и конституционное право субъектов РФ, у которых разграничены предметы регулирования. Тем не менее, эти две подсистемы являются неразрывно связанными между собой и взаимодополняющими.

Следует отличать систему отрасли конституционного права, охватывающую всю совокупность определенных правовых норм и принципов, и систему самой Конституции РФ. И хотя они приближены друг к другу, но, тем не менее, не совпадают. Система конституционного права не является точным слепком со структуры Конституции РФ. Например, в основном законе отсутствует отдельная глава, посвященная избирательному праву. Тем не менее, в настоящее время избирательное право выступает в качестве отдельной подотрасли конституционного права.

Таким образом, система конституционного права в принципе как таковая не зависит от системы конституции и при определенных обстоятельствах может сложиться и развиваться даже без писаной конституции (например, в Великобритании).

При этом следует отметить, что и система конституционного права России и система самой Конституции РФ отражают и общие принципы конституционного строя, и федеративное устройство государства, и его демократический характер. Как отмечает О. Е. Кутафин: «в системе отрасли проявляются тип экономических отношений, политический режим, а также характер самого права, зависящий от степени реализации на практике принципов правового государства»⁹.

1.4. Источники конституционного права

Источник конституционного права представляет собой способ закрепления и конституционно-правовых норм, форма их внешнего выражения.

⁹ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист. 2001. С. 54–55.

Источники конституционного права имеют различные формы. К ним относятся конституции и иные нормативные правовые акты, декларации, регламенты, договоры. Источники носят как писаный, так и неписаный характер. В совокупности они образуют две основные сферы: естественное (неписаное) право и позитивное (писаное) право.

Естественное право включает совокупность прав и свобод, присущих каждому от рождения. Это такие права и свободы, которые не зависят ни в какой мере от воли государства. Само же государство при этом обязано признавать, соблюдать и гарантировать их. Естественные права должны признаваться всеми органами государственной власти и местного самоуправления.

В настоящее время большинство стран приняли естественно-правовую точку зрения на происхождение и сущность прав человека. В России идея естественных прав нашла свое выражение в Декларации прав и свобод человека (Постановление Верховного Совета РСФСР от 22.11.1991 г. № 1920-1).

Основной идеей учения о естественных правах является то, что человек рождается свободным, а его права и свободы принадлежат ему в силу того, что он человек. Естественные права человека существуют объективно, независимо от воли и желания человека, они являются неотчуждаемыми правами. Учение о естественных правах человека сыграло огромную роль в становлении современной доктрины прав и свобод человека. Согласно ч. 2 ст. 17 Конституции РФ основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

В настоящее время многие естественно-правовые принципы вписались в современную концепцию прав человека (права человека даны от рождения, государственные гарантии защиты прав, ограниченность правами других людей и т. д.).

Источники позитивного (писаного) права различаются по своей юридической силе. Высшую юридическую силу среди источников позитивного права имеет Конституция РФ (ст. 15 Конституции РФ). Основной закон устанавливает наиболее важные нормы и принципы, которые лежат в основе всего правового регулирования. В самой Конституции РФ определена также и иерархия иных нормативных актов, некоторые из которых могут признаваться в качестве источников конституционного права.

В качестве источников конституционного права могут быть признаны общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Конституционный Суд РФ с учетом указанных конституционных положений пришел к выводу, согласно которому, в случае противоречия какой-либо нормы общепризнанным принципам и нормам международного права при рассмотрении конкретных дел надлежит применять правила соответствующих международных актов¹⁰. Таким образом, установлен приоритет международного договора над нормами российского законодательства.

В теории международного права нет единого мнения о том, какие именно принципы и нормы являются общепризнанными. Под этим в отдельных случаях подразумеваются обычные нормы международного права. Данная точка зрения опирается отчасти на мнение Международного Суда ООН о том, что универсальные принципы и нормы или принципы и нормы общего международного права действуют как принципы и нормы обычного международного права. В соответствии с правовой позицией Верховного Суда РФ: «к общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств. Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного»¹¹.

¹⁰ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса судьи Московского областного суда Н. В. Григорьевой: Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 1997 г. № 87-О. URL:<http://base.garant.ru/>

¹¹ О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5: в ред. от 05.03.2013 г. № 4 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

Общепризнанные нормы международного права содержатся, например, в Уставе ООН от 26 июня 1945 г., Статуте Международного суда от 26 июня 1945 г., Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.

Ссылки на общепризнанные принципы и нормы международного права достаточно часто используются в правотворческой деятельности Содружества Независимых Государств. В частности, в модельных законодательных актах СНГ (носят рекомендательный характер), которые принимаются в целях формирования и осуществления согласованной законодательной деятельности государств — участников Межпарламентской Ассамблеи по вопросам, представляющим общий интерес; приведения законодательства государств в соответствие с международными договорами¹².

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры упоминаются в отдельных статьях Конституции РФ: ч. 1 ст. 17 (в РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права), ч. 3 ст. 46 (право на обращение в международные органы по защите прав человека и гражданина), ст. 62 (о праве на приобретение гражданства иностранного государства), ст. 63 (о предоставлении политического убежища), ст. 79 (право на участие в международных объединениях).

Важное значение для определения места международных договоров в российской правовой системе имеет норма ст. 22 Закона о международных договорах, согласно которой если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции РФ, то решение о согласии на его обязательность для России возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию

¹² См., например: Об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 3): Модельный Закон, утвержденный постановлением МПА СНГ от 27.11.2015 г. № 43–11. URL:<http://iacis.ru/activities/documents/?category=80>.

РФ или после пересмотра ее положений¹³. Тем самым гарантируется юридический статус Конституции РФ как нормативного акта, обладающего высшей юридической силой. Как подчеркивает Н. В. Витрук, признание за международными договорами РФ приоритета перед федеральными законами не придает им силы конституционных норм. Нормы международного договора РФ не входят в содержание Конституции России и не приравниваются по юридической силе к силе самой Конституции. Международные договоры России обладают приоритетом перед всеми видами законов в Российской Федерации, но уступают по юридической силе самой Конституции¹⁴.

Кроме того, судам надлежит иметь в виду, что международный договор подлежит применению, если Российская Федерация в лице компетентных органов государственной власти выразила согласие на обязательность для нее международного договора посредством одного из действий, перечисленных в ст. 6 Закона о международных договорах (путем подписания договора; обмена документами, его образующими; ратификации договора; утверждения договора; принятия договора; присоединения к договору; любым иным способом, о котором условились договаривающиеся стороны, а также при условии, что указанный договор вступил в силу для Российской Федерации¹⁵).

Договоры между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ являются самостоятельными источниками конституционного права России. Речь идет о заключении договоров о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами. В настоящее время заключение такого рода договоров не практикуется¹⁶. Кроме того, Конституцией предусмотрена возможность заключения договоров между

¹³ О международных договорах РФ: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ: в ред. от 12.03.2014 г. № 29-ФЗ. URL: <http://constitution.ru>.

¹⁴ Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001. С. 126.

¹⁵ См.: п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5.

¹⁶ Последний из действующих договоров «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан» (заключен 26 июня 2007 г.) прекратил действие в 2017 г. в связи с истечением срока. URL: <http://constitution.ru>.

органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области, в состав которых он входит¹⁷.

Декларация как источник конституционного права по характеру сформулированных в ней норм наиболее близка к конституции. Декларации обычно устанавливают общие принципы конституционно-правового развития. Именно в декларациях преобладают нормы-принципы, которые впоследствии получают развитие в законодательстве. Значение деклараций заметно увеличивается в период изменения основ конституционного строя.

В новейшей истории конституционного развития России в данной правовой форме были приняты Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., Декларация о языках народов России от 25 октября 1991 г., Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г.

Указанные декларации содержали многие новые конституционные принципы и нормы, которые явились последующей основой для подготовки текста Конституции 1993 г. В настоящее время декларации хотя и сохраняют юридическую силу, но при этом в большей степени являются историческими документами, поскольку поставленные в них задачи выполнены, а провозглашенные ими принципы реализованы в Конституции РФ и федеральных законах.

Наибольшее количество норм конституционного права содержится в законах. Под законом следует понимать нормативный акт, принятый в особом порядке органом законодательной власти или референдумом, выражающий волю народа, обладающий высшей юридической силой и регулирующий социально значимые и типичные общественные отношения. Среди законов различают федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ, законы о поправках к Конституции РФ.

Особое место в системе источников российского права занимают федеральные конституционные законы. Они развивают и дополняют

¹⁷ См., например: Договор между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов РФ: утвержден законами Архангельской области и Ненецкого автономного округа от 5 июня 2014 г. № 138-9-ОЗ и от 23 июня 2014 г. № 50-оз.

Конституцию РФ; принимаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ; обладают большей юридической силой по отношению к другим законам; подготавливаются в особом сложном порядке; не могут быть отклонены Президентом РФ.

Порядок принятия федеральных конституционных законов урегулирован Конституцией РФ (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ). В Конституции РФ установлен исчерпывающий перечень федеральных конституционных законов, и, как следует из ее норм, они регулируют с точки зрения самой Конституции РФ наиболее важные вопросы (ограничение прав и свобод, и др.). Федеральные конституционные законы не могут изменять саму Конституцию РФ и не являются ее частью.

В настоящее время, в частности, приняты следующие ФКЗ: «О Конституционном Суде РФ», «Об арбитражных судах в РФ», «О Правительстве РФ», «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», «О Государственном гимне РФ», «О чрезвычайном положении», «О военном положении», «О принятии в РФ Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» и др. На современном этапе приняты далеко не все ФКЗ. Так, отсутствуют закон о порядке созыва Конституционного собрания¹⁸, о порядке изменения статуса субъекта РФ и др.

Необходимо обратить внимание на законы, которыми вносятся поправки к Конституции. ФЗ от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ (в ред. от 08.03.2015 г. № 23-ФЗ) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» устанавливает в соответствии со статьями 108, 134, 136 Конституции РФ порядок и условия внесения, принятия, одобрения и вступления в силу поправок к главам 3–8 Конституции РФ. Поправки к указанным главам Конституции РФ принимаются в форме закона РФ о поправке к Конституции РФ. По юридической силе данные акты близки к федеральным конституционным законам (см., например, Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы»).

¹⁸ Последний вариант законопроекта «О Конституционном Собрании РФ» № 316307-7 был возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 05.12.2017 г. URL: http://sozd.duma.gov.ru/oz#data_source_tab_b.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru