

И. А. Умнова, И. А. Алешкова

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ  
ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

3-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим  
отделом высшего образования в качестве учебника  
для студентов высших учебных заведений, обучающихся  
по юридическим направлениям и специальностям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)

Москва ■ Юрайт ■ 2017

**Авторы:**

**Умнова Ирина Анатольевна** — доктор юридических наук, профессор, заведующая отделом конституционно-правовых исследований Российской академии правосудия, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (гл. 1–6; 8, 9 и практикум совместно с И. А. Алешковой);

**Алешкова Ирина Александровна** — кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой конституционного права по научной работе, ведущий научный сотрудник отдела конституционно-правовых исследований Российской академии правосудия (гл. 7–15; 8, 9 и практикум совместно с И. А. Умновой).

**Рецензенты:**

*Андриченко Л. В.* — доктор юридических наук, профессор;

*Попова О. В.* — кандидат юридических наук, доцент;

*Митина Е. Н.* — декан факультета переподготовки, повышения квалификации судей, государственных гражданских служащих судов общей юрисдикции и Судебного департамента Российской академии правосудия.

**Умнова, И. А.**

У54 Конституционное право Российской Федерации : учебник и практикум для академического бакалавриата / И. А. Умнова, И. А. Алешкова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 536 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-534-00305-5

Рассматриваются основные вопросы дисциплины «Конституционное право Российской Федерации». Раскрыты содержание и сущность основных конституционно-правовых институтов, дана характеристика их исторического развития. Проанализированы современные тенденции развития конституционно-правового законодательства, проблемы его реализации.

Издание включает практикум, составленный по основным темам конституционного права и предназначенный для закрепления теоретических знаний по курсу.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

*Для студентов, обучающихся по программам академического бакалавриата.*

УДК 34  
ББК 67.400я73

*Информационно-правовая поддержка  
предоставлена компанией «Гарант»*



ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ



*Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».*

© Умнова И. А., Алешкова И. А., 2012  
© Умнова И. А., Алешкова И. А., 2014,  
с изменениями  
© ООО «Издательство Юрайт», 2017

ISBN 978-5-534-00305-5

## Оглавление

Принятые сокращения.....	9
Предисловие .....	11

### Раздел I

## ОБЩАЯ ЧАСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

<b>Глава 1. Теоретические и исторические основы конституционного права Российской Федерации .....</b>	<b>17</b>
1.1. Конституционное право как отрасль права: понятие и особенности .....	17
1.1.1. Понятие, предмет, метод конституционного права .....	17
1.1.2. Общая характеристика особенностей конституционного права как отрасли российского права .....	23
1.1.3. Место конституционного права Российской Федерации в системе отраслей российского права .....	26
1.2. Наука и учебная дисциплина конституционного права Российской Федерации.....	31
1.2.1. Понятие и предмет науки конституционного права Российской Федерации .....	31
1.2.2. Источники науки конституционного права Российской Федерации .....	32
1.2.3. Методы науки конституционного права Российской Федерации.....	35
1.2.4. Конституционное право Российской Федерации — учебная юридическая дисциплина: понятие, структура и основное содержание .....	38
1.3. Основные этапы развития конституционного права в России. Конституционная реформа в России 1990-х годов .....	40
1.3.1. Особенности формирования дореволюционного государственного права России.....	40
1.3.2. Возникновение и эволюция дореволюционного конституционного права России.....	44
1.3.3. Возникновение и эволюция советского государственного (конституционного) права .....	46

1.3.4. Формирование современного конституционного права Российской Федерации.....	57
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>65</i>
<b>Глава 2. Система конституционного права Российской Федерации.....</b>	<b>67</b>
2.1. Конституционно-правовые нормы Российской Федерации: понятие, виды и особенности.....	67
2.2. Институты и подотрасли конституционного права Российской Федерации .....	79
2.2.1. Институты конституционного права.....	79
2.2.2. Понятие и виды подотраслей конституционного права Российской Федерации.....	83
2.2.3. Конституционно-правовые отношения .....	84
2.3. Источники конституционного права Российской Федерации .....	88
2.3.1. Понятие и виды источников конституционного права.....	88
2.3.2. Система источников конституционного права.....	90
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>105</i>

## Раздел II

### ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

<b>Глава 3. Конституция Российской Федерации.....</b>	<b>109</b>
3.1. Конституция как основной источник конституционного права: понятие, основные свойства и виды.....	109
3.2. Понятия и основные свойства Конституции Российской Федерации.....	114
3.3. Структура и основное содержание Конституции Российской Федерации 1993 года.....	119
3.4. Пересмотр Конституции Российской Федерации и принятие конституционных поправок.....	122
3.5. Реализация Конституции Российской Федерации: понятие и формы .....	125
3.6. Охрана Конституции Российской Федерации. Конституционный контроль .....	130
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>134</i>
<b>Глава 4. Основы конституционного строя Российской Федерации.....</b>	<b>135</b>
4.1. Понятие и правовая природа основ конституционного строя Российской Федерации.....	135
4.2. Гуманизм конституционного строя Российской Федерации .....	141
4.3. Конституционные основы народовластия (народный суверенитет) в Российской Федерации .....	144
4.4. Принцип разделения властей в Российской Федерации .....	149
4.5. Российская Федерация — правовое государство .....	151

4.6. Идеологическое и политическое многообразие в Российской Федерации .....	153
4.7. Российская Федерация — суверенное государство.....	156
4.8. Россия — федеративное государство.....	159
4.9. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации .....	162
4.10. Российская Федерация — социальное государство.....	165
4.11. Конституционные основы экономического строя Российской Федерации .....	167
4.12. Российская Федерация — светское государство.....	169
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>171</i>

## **Глава 5. Конституционно-правовые основы положения человека в Российской Федерации..... 173**

5.1. Понятие и основные элементы основ правового положения человека в Российской Федерации.....	173
5.2. Конституционные принципы правового статуса человека в Российской Федерации .....	179
5.3. Система конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации .....	183
5.4. Личные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации .....	184
5.5. Политические права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации .....	200
5.6. Экономические права человека и гражданина в Российской Федерации .....	210
5.7. Социальные права человека и гражданина в Российской Федерации .....	212
5.8. Духовно-культурные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации .....	220
5.9. Конституционные обязанности человека и гражданина в Российской Федерации .....	224
5.10. Коллективные права и обязанности в Российской Федерации.....	228
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>231</i>

## **Глава 6. Гражданство Российской Федерации..... 232**

6.1. Гражданство в Российской Федерации: понятие и принципы ...	232
6.2. Основания и порядок приобретения гражданства Российской Федерации.....	244
6.3. Основания и порядок прекращения гражданства Российской Федерации.....	250
6.4. Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей. Гражданство недееспособных лиц .....	251
6.5. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве, и порядок обжалования их действий .....	253
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>256</i>

<b>Глава 7. Избирательная система в Российской Федерации....</b>	<b>257</b>
7.1. Понятие избирательного права и избирательной системы Российской Федерации.....	257
7.2. Источники избирательного права Российской Федерации .....	264
7.3. Принципы избирательного права Российской Федерации.....	271
7.4. Понятие и стадии избирательного процесса в Российской Федерации .....	276
7.5. Финансирование выборов в Российской Федерации .....	283
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>285</i>
<b>Глава 8. Федеративное устройство Российской Федерации ..</b>	<b>287</b>
8.1. Конституционно-правовые основы, структура и принципы федеративного устройства Российской Федерации .....	287
8.2. Россия как федеративное государство: понятие и конституционно-правовой статус.....	292
8.3. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации .....	304
8.4. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта Российской Федерации .....	310
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>313</i>
<b>Глава 9. Система государственной власти в Российской Федерации.....</b>	<b>315</b>
9.1. Понятие и особенности государственной власти в Российской Федерации .....	315
9.2. Система органов государственной власти в Российской Федерации .....	318
9.3. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	321
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>324</i>
<b>Глава 10. Президент Российской Федерации.....</b>	<b>325</b>
10.1. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации .....	325
10.2. Порядок избрания и прекращения полномочий Президента Российской Федерации. Акты Президента Российской Федерации: юридическая природа и виды .....	330
10.3. Акты Президента РФ: юридическая природа и виды .....	337
10.4. Администрация Президента Российской Федерации .....	338
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>340</i>
<b>Глава 11. Федеральное Собрание Российской Федерации .....</b>	<b>341</b>
11.1. Конституционно-правовой статус Федерального Собрания Российской Федерации.....	341
11.2. Порядок формирования Совета Федерации и избрания депутатов Государственной Думы.....	342

11.3. Внутренняя структура палат и организация их работы .....	345
11.4. Полномочия и правовые акты Совета Федерации и Государственной Думы .....	351
11.5. Конституционно-правовой статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации .....	356
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	362
<b>Глава 12. Федеральный законодательный процесс в Российской Федерации .....</b>	<b>363</b>
12.1. Понятие и участники федерального законодательного процесса в Российской Федерации.....	363
12.2. Стадии федерального законодательного процесса.....	365
12.3. Особенности принятия отдельных законов Российской Федерации .....	379
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	383
<b>Глава 13. Правительство Российской Федерации .....</b>	<b>384</b>
13.1. Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации.....	384
13.2. Состав и порядок формирования Правительства Российской Федерации.....	385
13.3. Компетенция Правительства Российской Федерации .....	389
13.4. Акты Правительства Российской Федерации .....	394
13.5. Структура и система федеральных органов исполнительной власти.....	396
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	399
<b>Глава 14. Судебная власть в Российской Федерации .....</b>	<b>400</b>
14.1. Сущность и функции судебной власти в Российской Федерации .....	400
14.2. Принципы организации и деятельности судебной власти в Российской Федерации.....	403
14.3. Судебная система Российской Федерации .....	405
14.4. Верховный Суд Российской Федерации как высший орган судебной власти .....	412
14.5. Конституционный Суд и конституционные (уставные) суды субъектов в системе органов судебной власти .....	415
14.6. Конституционно-правовой статус судей в Российской Федерации .....	419
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	430
<b>Глава 15. Местное самоуправление в Российской Федерации.....</b>	<b>431</b>
15.1. Понятие, основы и система местного самоуправления в Российской Федерации.....	431
15.2. Принципы, гарантии и функции местного самоуправления в Российской Федерации .....	436

15.3. Компетенция органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации .....	438
15.4. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации.....	441
15.5. Правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: юридическая природа и виды .....	442
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>444</i>

## ПРАКТИКУМ

<b>Тема «Конституционное право Российской Федерации как отрасль права, наука и учебная дисциплина» .....</b>	<b>448</b>
<b>Тема «Система конституционного права Российской Федерации» .....</b>	<b>450</b>
<b>Тема «Конституция Российской Федерации» .....</b>	<b>453</b>
<b>Тема «Основы конституционного строя Российской Федерации» .....</b>	<b>457</b>
<b>Тема «Конституционно-правовые основы правового положения человека в Российской Федерации» .....</b>	<b>466</b>
<b>Тема «Гражданство Российской Федерации» .....</b>	<b>481</b>
<b>Тема «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» .....</b>	<b>486</b>
<b>Тема «Федеративное устройство Российской Федерации» ...</b>	<b>492</b>
<b>Тема «Президент Российской Федерации» .....</b>	<b>499</b>
<b>Тема «Федеральное Собрание Российской Федерации».....</b>	<b>505</b>
<b>Тема «Правительство Российской Федерации» .....</b>	<b>512</b>
<b>Тема «Судебная власть в Российской Федерации» .....</b>	<b>515</b>
<b>Тема «Местное самоуправление в Российской Федерации»...522</b>	
<b>Тема «Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации» .....</b>	<b>525</b>
<b>Тесты.....</b>	<b>530</b>



## Принятые сокращения

### 1. Нормативные правовые акты

**Конституция РФ** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ)

**АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ

**БК РФ** — Бюджетный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ

**ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ

**ГПК РФ** — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ

**ЖК РФ** — Жилищный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ

**ЗК РФ** — Земельный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ

**КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

**НК РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ

**СК РФ** — Семейный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ

**ТК РФ** — Трудовой кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

**УК РФ** — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ

**УПК РФ** — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ

## 2. Органы власти

**Минфин России** — Министерство финансов Российской Федерации

**Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации

**ЦБ РФ** — Центральный банк Российской Федерации

**ЦИК РФ** — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

## 3. Прочие сокращения

**ВЦИК** — Всероссийский центральный исполнительный комитет

**гл.** — глава (-ы)

**КПСС** — Коммунистическая партия Советского Союза

**млн** — миллион

**млрд** — миллиард

**МОТ** — международная организация труда

**ООН** — Организация Объединенных Наций

**п.** — пункт (-ы)

**подп.** — подпункт (-ы)

**РСФСР** — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

**РФ** — Российская Федерация

**СБСЕ** — Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе

**СМИ** — средства массовой информации

**СНГ** — Содружество Независимых Государств

**СНК** — Совет народных комиссаров

**СССР** — Союз Советских Социалистических Республик

**США** — Соединенные Штаты Америки

**ст.** — статья (-и)

**ЦИК** — Центральный исполнительный комитет

**ЦИК РФ** — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

**ЦК КПСС** — Центральный комитет Коммунистической партии Советского Союза

**ч.** — часть (-и)

## Предисловие

В современный период стабильность Конституции РФ является гарантией устойчивого развития государственности и правовой системы России. Незыблемость фундаментальных по своей природе конституционных положений способствует не только формированию сбалансированной системы российского законодательства, но и повышению правовой культуры граждан. Для будущих юристов особенно важно развитие правовой культуры, правосознания и правового мышления, формирующихся на основе конституционных положений, поскольку только Конституция РФ обладает высшей юридической силой, прямым действием и применяется на всей территории России.

Конституция РФ, во-первых, от имени многонационального народа России, соединенного общей судьбой на своей земле, утвердила права и свободы человека, гражданский мир и согласие с целью сохранить исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, и, во-вторых, подчинила государство и общество господству права, ориентируя Россию на путь цивилизационного развития.

Авторы учебника ставили перед собой цель — кратко, но доходчиво изложить теоретические и практические аспекты конституционного права как ведущей отрасли российского права. В настоящее время на студентов воздействует большой поток информации, не всегда успешно укладываемой в их сознании. Вместе с тем реальность современной действительности определяет для дипломированных специалистов жесткие требования, и чем выше уровень их общекультурных и профессиональных знаний, тем больше вероятность самореализации в обществе. Учитывая все это, авторы разбили учебник на две части (общую и особенную), а также составили практикум, позволяющий закрепить полученный в рамках лекционных занятий теоретический материал для того, чтобы после его изучения обучающийся был компетентен в вопросах кон-

ституционного права, ибо, как верно отмечал Н. В. Витрук, реализация Конституции РФ всегда сопряжена с сознательной, активной деятельностью субъектов права, направленной на воплощение в жизнь и реальную практику заключенных в конституционных положениях их возможностей и предъявляемых к ним требований.

В результате освоения дисциплины обучающийся должен:

**знать**

- теоретические и исторические основы конституционного права;
- систему конституционного права Российской Федерации;
- основные свойства и содержание Конституции РФ;
- понятие и правовую природу основ конституционного строя Российской Федерации;
- основные элементы конституционализма в сопоставлении с основами конституционного строя, закрепленными в Конституции РФ;
- основные элементы и принципы правового статуса личности в Российской Федерации;
- систему конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;
- основания приобретения и прекращения гражданства в Российской Федерации;
- конституционно-правовые основы федеративного устройства Российской Федерации;
- структуру и принципы федеративного устройства Российской Федерации;
- основные признаки России как федеративного государства;
- особенности конституционно-правового статуса Российской Федерации и конституционно-правового статуса субъектов РФ;
- предметы ведения Федерации, предметы совместного ведения Федерации и субъектов РФ, предметы ведения субъектов РФ;
- основные признаки органа государства;
- особенности государственной власти в Российской Федерации;
- систему государственной власти в Российской Федерации;
- особенности конституционно-правового статуса Президента РФ, законодательной, исполнительной и судебной власти;
- особенности системы местного самоуправления в Российской Федерации;
- особенности конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц, осуществляющих местное самоуправление;
- виды актов, принимаемых органами и должностными лицами в Российской Федерации;

### ***уметь***

- систематизировать источники конституционного права;
- различать процедуры пересмотра Конституции РФ и принятия конституционных поправок;
- разграничивать формы реализации и правовой охраны Конституции РФ;
- применять нормы Конституции РФ;
- разграничивать виды публичной власти в Российской Федерации
- проводить классификацию прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;
- проводить различие между принятием в Российскую Федерацию и образованием в ее составе нового субъекта РФ;
- различать уровни государственной власти в Российской Федерации;
- проводить классификацию органов государственной власти в Российской Федерации по различным основаниям (критериям);

### ***владеть***

- исследовательскими методами анализа теоретических и исторических основ конституционного права Российской Федерации;
- навыками системного анализа содержания положений Конституции РФ и выявления системы законодательства, конкретизирующего основы конституционного строя Российской Федерации;
- навыками внутрисистемного анализа содержания Конституции РФ, разрешения коллизий между нормами Конституции РФ.

Надеемся, что учебник «Конституционное право Российской Федерации» позволит повысить уровень общей культуры и развить профессиональные знания студентов.

*С уважением,  
И. А. Умнова, И. А. Алешкова*



**Раздел I**  
**ОБЩАЯ ЧАСТЬ**  
**КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**







# Глава 1

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

В результате изучения данной главы обучающийся должен:

- **знать** понятие, предмет, метод конституционного права как отрасли права и юридической науки; особенности и основные этапы развития конституционного права как отрасли российского права;
  - **уметь** разграничивать конституционное право как отрасль права, науку и учебную дисциплину; определять место конституционного права Российской Федерации в системе отраслей российского права; различать позиции ученых в отношении предмета конституционного права как отрасли российского права;
  - **владеть** исследовательскими методами анализа теоретических и исторических основ конституционного права Российской Федерации.
- 

### 1.1. Конституционное право как отрасль права: понятие и особенности

#### 1.1.1. Понятие, предмет, метод конституционного права

**Понятие конституционного права.** Термин «конституционное право» происходит от названия особого политико-правового документа — конституции (от лат. *constitutio* — устройство, установление). Конституция — это наиболее важный и значимый правовой акт в национальном праве, та основа правовой системы, которая предопределяет формирование и развитие государства, права и гражданского общества.

Понятие конституционного права используется в трех взаимосвязанных значениях.

В основном значении конституционное право — это одна из многочисленных отраслей права, занимающая в демократических странах ведущее место в национальной правовой системе.

В этом значении **конституционное право** представляет *систематизированную совокупность правовых норм, регулирующих публичные отношения, определяющие общественный и государственный строй, положение личности в общественной и государственной жизни, а также принципы взаимоотношений личности и государства.*

Нормы конституционного права содержатся, прежде всего, в конституции, а также в других важнейших государственнообразующих нормативных правовых актах.

Наличие конституционного права как отрасли обуславливает существование соответствующей науки конституционного права и одноименной учебной дисциплины.

**Наука конституционного права** представляет собой совокупность знаний, учений и теорий о целесообразном и закономерном возникновении, функционировании и развитии конституционного права как отрасли права.

Выводы и достижения науки конституционного права, внедряемые в практику, напрямую связаны с прогрессивным развитием общества и государства, ибо имеют принципиальное стратегическое значение. По многим аспектам наука конституционного права представляет собой фундаментальную основу для других юридических и политических наук, изучающих разнообразные отрасли права, институты государственного управления и политологии.

**Учебная дисциплина (учебный курс) конституционного права** — *система знаний об отрасли и науке конституционного права, формируемая в образовательных целях.*

Учебная дисциплина базируется на нормативном и фактическом развитии отрасли конституционного права и на достижениях одноименной науки, а ее содержание в значительной мере обусловлено спецификой конкретной страны и периодом развития конституционного права как отрасли и науки.

Как и для любой другой учебной дисциплины, для конституционного права характерен более узкий объем знаний по сравнению с общим потенциалом науки, изучающей одноименную отрасль. Если главная цель для науки — это систематизация существующих и формирование новых знаний, формулирование и интерпретация научных идей, концепций, учений и теорий, а также разработка возможных способов их воплощения в реальную жизнь, то для учебной дисциплины — это усвоение и распространение уже созданных знаний, причем в том объеме, который возможно обеспечить в рамках учебного процесса.

**Предмет отрасли конституционного права Российской Федерации.** Предмет любой отрасли права составляет группа (совокуп-

ность) общественных отношений, объединяемая общим родовым или видовым признаком. Например, гражданское право регулирует имущественные и личные неимущественные отношения, административное — управленческие, финансовое — бюджетно-финансовые и денежные, трудовое — трудовые отношения и т.д.

**Предмет конституционного права** — *системно-обособленная группа публичных отношений, т.е. отношений, связанных с публичной властью, определяющих общественный и государственный строй, а также место личности в системе публичных отношений.*

В конституционно-правовом смысле с точки зрения обладания возможностью регулирования общественных отношений, управления государством и обществом в их взаимосвязанном единстве власть является по своей природе публичной. Выделяется четыре основных вида и одновременно института публичной власти, составляющие в современную эпоху предмет конституционно-правового регулирования: *народовластие, общественная власть, государственная власть и местное самоуправление.*

Предметом конституционного права являются также отношения, выражающие взаимодействие между государством и личностью, основы правового положения личности, основы экономического строя, базовые институты гражданского общества, основные принципы экономической деятельности и форм собственности, социальную систему общества и ряд других институтов, имеющих определяющее значение для государственного и общественного строя, взаимодействия государства и личности.

Учитывая многогранность конституционного права, выделяют два типа отношений, являющихся предметом конституционного права.

**Первый тип** — отношения фундаментального характера, которые представляют собой основы для конкретных (частных) общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования. К ним относятся основы конституционного строя, т.е. основы общественного и государственного строя и основы правового положения (статуса) личности. Эти базовые отношения получают конкретизацию в других отраслях права.

**Второй тип** — отношения, детально регулируемые нормами конституционного права. К ним относятся отношения по организации и осуществлению публичной власти (прежде всего, непосредственной власти самого народа и государственной власти), а также общественной власти и местного самоуправления.

**Метод конституционно-правового регулирования.** Для формирования любой отрасли права важное значение имеет наличие собственного **метода** правового регулирования. Предмет и метод

регулирующие составляют в совокупности главные признаки, свидетельствующие о существовании самостоятельной отрасли права.

Под **методом конституционно-правового регулирования** понимается *совокупность приемов и способов правового воздействия на конституционно-правовые отношения.*

Если предмет конституционного права дает представление о том, какие именно отношения регулирует данная отрасль права, то метод показывает, как именно она их регулирует.

В зависимости от характера предписаний, содержащихся в нормах права, выделяются два основных метода: **императивный** и **диспозитивный**.

**Императивный метод** — *это метод властных предписаний, основанный на запретах, подчинении и ответственности.* Для отношений, регулируемых на основе данного метода, характерно неравенство сторон или субординация (например, в системе органов государственной власти).

**Диспозитивный метод** — *это метод регулирования отношений между сторонами, основанный на дозволениях и праве выбора поведения субъектами правоотношений, равноправии и координации деятельности (например, институт прав и свобод человека).*

Названные методы могут быть в свою очередь подразделены на следующие **способы правового воздействия (регулирующие)**.

1. **Предписание, или позитивное обязывание**, — *способ правового воздействия, суть которого состоит в обязывании совершения определенных юридически значимых действий на условиях, предусмотренных правовой нормой.*

Использование данного метода характерно для определения задач и полномочий государственных органов, закрепления обязанностей человека и гражданина (например, обязанность Президента РФ при вступлении в должность принести народу присягу — ст. 82 Конституции РФ или прекращение главой Российского государства своих полномочий в случае отрешения его от должности — ст. 92 Конституции РФ; обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы — ст. 57 Конституции РФ и др.).

Исполнение предписания означает, что одна сторона должна проявлять активные действия по выполнению возложенных на нее обязанностей, другая вправе требовать их выполнения, а в необходимых, предусмотренных нормами права, случаях использовать меры принуждения для совершения этих действий и привлекать к ответственности. Сам факт уклонения от обязанности нередко является основанием для привлечения к ответственности.

В конституционном праве довольно широко используется способ предписаний, на основе которого определяется система

и компетенция органов государственной власти и местного самоуправления, а также отношения между ними; без этого способа невозможно определить двусторонние обязательства государства и личности.

**2. Запрет** — способ правового воздействия, выражающийся в запрете совершения определенных действий или бездействия.

В отличие от предписания, обязывающего совершать активные действия, запрет предусматривает уклонение, воздержание от юридически значимых действий, совершение которых влечет за собой негативные для общества последствия или несовместимо с государственно-правовыми ценностями.

Данный способ используется для пресечения действий, нарушающих основы конституционного строя Российской Федерации, государственную целостность и безопасность государства, общества и граждан, права и свободы человека и гражданина и иные государственно-правовые устои Российской Федерации. Например, согласно ч. 4 ст. 3 Конституции РФ «никто не может присваивать власть в Российской Федерации». В соответствие со ст. 21 Конституции РФ «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию».

В Конституции РФ наибольшее число запретов содержится в главах, посвященных основам конституционного строя, правам и свободам человека и гражданина. При этом нарушение запретов влечет за собой, как правило, наиболее серьезный вид юридической ответственности.

**3. Дозволение** — способ правового воздействия, выражающийся в разрешении совершения определенных действий или бездействия, которые имеют или могут иметь юридическое значение.

Через дозволение раскрывается диспозитивный метод правового воздействия. Этот метод применяется для регулирования прав и свобод человека и гражданина, наделения других субъектов правоотношений определенными правами и полномочиями, а также для предоставления им правовой возможности поступать по выбору в рамках задаваемой модели поведения (например, право Президента России принять или не принимать отставку Правительства РФ, распускать или не распускать Государственную Думу в случаях, предусмотренных ст. 117 Конституции РФ).

Дозволение не означает полную свободу поведения субъекта права. Нередко одновременно с дозволением устанавливаются условия совершения действий или бездействия. Встречаются как общие условия-принципы, так и конкретные требования. Например, согласно ст. 17 Конституции РФ осуществление прав и сво-

бод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Это общее условие-ограничение реализации прав и свобод. Примером конкретного условия являются положения ст. 39 Конституции РФ, которые определяют, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Таким образом, человек лишь при определенных условиях получает право на данный вид социальной льготы и может либо воспользоваться данным правом, либо отказаться от него.

Наиболее характерным примером установления рамок дозволения является регулирование полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Особенность природы полномочий заключается в том, что они являются одновременно правами и обязанностями.

В большей мере для конституционно-правового регулирования характерно использование императивного метода и способов, основанных на властных началах, при этом конституционное право достаточно широко использует диспозитивный метод правового регулирования.

Другой особенностью конституционно-правового регулирования является нередко встречающаяся комбинация императивного и диспозитивного методов правового регулирования. Это обнаруживается даже в государственно-властных отношениях, в целом основанных на подчинении. Здесь нельзя выявить ту жесткую субординацию, которая наблюдается, к примеру, при анализе методов регулирования в административном праве.

Так, государственная власть в Российской Федерации организуется на основе принципа разделения властей, предполагающего относительную самостоятельность и независимость ветвей власти, взаимодействующих между собой в режиме активного партнерства и координации. Федеративное устройство России означает широкое использование принципа субсидиарности, механизмов кооперации и сотрудничества между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Природа этих отношений конституционно-договорная.

Государство не только требует, но и создает условия для надлежащего исполнения гражданином своих обязанностей. К примеру, обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы обеспечивается созданием и функционированием налоговых служб, выполнение гражданином обязанности нести военную службу сопровождается определенной законом деятельностью

военных органов и должностных лиц. В последнем примере гражданину, в соответствии с Конституцией РФ, должна быть предоставлена возможность заменить военную службу на альтернативную гражданскую (ч. 3 ст. 59 Конституции РФ).

### **1.1.2. Общая характеристика особенностей конституционного права как отрасли российского права**

Современное российское право представляет собой сложную и разветвленную систему отраслей, занимающих различное положение и по-разному соотносящихся между собой.

Своими нормами отрасль права закрепляет определенный круг общественных отношений, а также регулирует их с помощью своего правового инструментария, обеспечивает их реализацию. Характер норм отрасли права предопределяет правовую форму функционирования общественных отношений, условия возникновения прав и обязанностей, гарантии их реализации, содержание юридической ответственности и т.д.

Конституционное право РФ — это фундаментальная отрасль внутрисударственного (национального) публичного права.

Внутри сложной иерархической системы выделяются **фундаментальные (основные) отрасли**, к которым современная юридическая наука относит и конституционное право. Особенность этих отраслей заключается в том, что они полностью «собственными» нормами осуществляют регулирование подведомственного круга общественных отношений; формируют целостный, заверченный механизм правового регулирования; в них закладываются основы других отраслей права.

К **публичному праву** относится целая группа отраслей права, в содержании норм которых доминирует публичный, а не частный интерес. Помимо конституционного права к такому типу принадлежит международное публичное, административное, финансовое, муниципальное, уголовное и ряд других отраслей права.

В российской правовой доктрине, как и в близких ей других зарубежных школах юриспруденции, конституционное право признается **ведущей** (центральной, основополагающей) **отраслью** в системе других отраслей внутринационального права. Ведущая роль данной отрасли права обуславливается, прежде всего, особой важностью и значимостью общественных отношений, на регулирование которых направлено конституционное право РФ как система правовых норм. Это отношения, формирующие: 1) *общественный и государственный строй*; 2) *положение личности в общественной и государственной жизни*; 3) *принципы взаимоотношений личности, общества и государства*.

Особое место конституционного права в системе отраслей российского права проявляется также в том, что оно охватывает регулированием **общественные отношения во всех сферах жизнедеятельности**. Конституционное право определяет характер политических, экономических, социальных, духовных и культурных отношений в конкретном государстве и обществе. **Универсализм** конституционного права объясняется особенностью характера предмета конституционно-правового регулирования, к которому относятся не только вопросы организации государственной власти, но и основы общественного строя, а также положение личности в обществе и государстве.

Еще одна уникальная особенность данной отрасли права заключается в том, что она объединяет все правовые нормы, предопределяющие тип конституционного строя и государственно-правового режима конкретного государства и общества. В этом проявляется принципиальный характер конституционного права как **права учредительного типа**.

Именно поэтому основополагающим источником данной отрасли права является основной закон государства и общества — **конституция**, на основе которой принимаются все другие важнейшие государствообразующие нормативные правовые акты, также являющиеся источниками конституционного права.

К нормам российского конституционного права относятся все положения Конституции, а также юридические нормы, содержащиеся в других видах нормативных правовых актов в части регулирования отношений по поводу взаимодействия личности с обществом и государством, осуществления публичной и государственной власти в Российской Федерации. При этом мера конституционно-правового регулирования неодинакова в различных сферах. Если в экономической, социальной, культурной и духовной областях конституционное право определяет лишь основы, то в политической сфере (сфере публичной власти) конституционно-правовое регулирование значительно шире и детальнее.

Особенные черты конституционного права как ведущей отрасли права прослеживаются также в ее функциях.

Как и все другие отрасли, конституционное право выполняет специальные юридические функции: **регулирующую, обеспечительную и правоохранительную**. Вместе с тем, кроме традиционных функций, конституционное право осуществляет и присущие только ей государственно-правовые функции: **учредительная, государствообразующая, координирующая**.

**Учредительная функция** проявляется в правовом закреплении государственного и общественного строя. Конституционное право



как отрасль объединяет все те правовые нормы, которые определяют тип конституционного строя и правового режима конкретного государства и общества.

Именно конституционное право устанавливает правовые основы государственной власти, формируя ее модель, систему органов; определяет принципы и режим функционирования, основную компетенцию и базовые процедурные правила реализации полномочий органами государственной власти. В этом проявляется **государствообразующая функция** данной отрасли права.

Конституционное право выполняет также **координирующую функцию**. Конституционные нормы в части закрепления основ конституционного строя, а также регулирования основных прав и свобод являются базовыми положениями для других отраслей права, теми общими принципами, правилами и правовыми стандартами, которые должны соблюдаться и учитываться в текущем отраслевом законотворчестве.

Объектом конституционно-правового регулирования являются не только отношения по поводу осуществления публичной власти. Наряду с государственно-правовыми конституционное право выполняет также такие важнейшие общественно-правовые функции, как **социальная и гуманистическая (гуманитарная)**.

Суть **социальной функции** заключается в том, что на конституционно-правовом уровне определяются отношения, составляющие основы экономического и социального строя, гражданского общества (формы собственности, принципы экономической деятельности и т.д.); механизма взаимодействия между государством и личностью; социальной системы общества и других важнейших институтов социального развития.

**Гуманистическая функция** конституционно-правовых норм, прежде всего, в правовом документе высшей юридической силы — основном законе государства — проявляется в определении роли и достойного места личности в государстве и обществе, гарантировании прав и свобод. Гуманистическая сущность конституционного права составляет идейную основу его формирования и развития. Традиции гуманизма исходят, в частности, из принципов французской Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г., Билля о правах США 1789 г. и из других первых правовых документов в области прав и свобод человека. Гуманистическое предназначение конституционного регулирования отражено в преамбулах конституций многих зарубежных стран и в Конституции РФ.

Гуманистическая функция присуща и всем другим отраслям права, однако конституционное право как никакая другая отрасль

играет существенную роль в юридическом обеспечении гуманизма конкретного государства и общества.

### **1.1.3. Место конституционного права Российской Федерации в системе отраслей российского права**

Конституционное право Российской Федерации, являясь **фундаментальной отраслью** среди других отраслей внутригосударственного публичного права (административное, финансовое, муниципальное, уголовное и др.), а также в сопоставлении с отраслями национального частного права, занимает особое, ведущее место в системе отраслей права. Большинство государствоведов называют эту отрасль главной, т.е. возглавляющей пирамиду отраслей права.

Отличительной, придающей рассматриваемой отрасли ведущее значение особенностью является то, что главный ее источник — Конституция РФ — содержит нормы, которые полностью относятся к конституционному праву. Основной и высший по юридической силе закон государства одновременно является источником и для всех других отраслей права (гражданского, уголовного, административного, гражданско-процессуального, уголовного, уголовно-процессуального, трудового, земельного, финансового и др.), в той или иной мере предопределяет их характер и содержание.

Особая значимость и широта предмета конституционного регулирования, высшая юридическая сила значительной части норм конституционного права, являющихся одновременно нормами других отраслей права, дает основание говорить о центральном, основополагающем месте данной отрасли в системе российского права.

Наиболее тесно конституционное право связано с отраслями внутригосударственного публичного права: административным, административно-процессуальным, финансовым, муниципальным. Данные отрасли, так же, как и конституционное право, являются государствоведческими. Так, закрепляя систему органов исполнительной власти, принципы их деятельности и конституционно-правовой статус, нормы конституционного права определяют тем самым основы правового регулирования отношений, являющихся предметом административного права. Базируясь на этих конституционно-правовых основах, административное право более детально регламентирует организацию и деятельность исполнительных органов государственной власти, их компетенцию и порядок деятельности в различных сферах политической, экономической, социальной и культурно-духовной жизни. Именно нормы

конституционного права определяют степень демократизма и уровень эффективности административно-правовых норм. Так, согласно ст. 117 Конституции РФ Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ. Эта норма лежит в основе формирования института ответственной исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Подробный механизм осуществления ответственной исполнительной власти регламентируется соответственно нормами административного права.

Фиксируя принципы бюджетной системы РФ, права Российской Федерации и субъектов РФ, компетенцию органов государственной власти в сфере бюджетно-финансовых отношений, нормы конституционного права устанавливают основы финансовых взаимоотношений между органами государственной власти и определяют содержание финансового права. Так, Конституция РФ непосредственно определяет предметы ведения Федерации и субъектов РФ в финансово-бюджетной сфере (ст. 71 и 72), финансово-бюджетные полномочия Государственной Думы и Совета Федерации (ст. 102, 103, 104 и 106), Правительства РФ (ст. 114), органов местного самоуправления (ст. 132). Конституция закладывает также основы бюджетного процесса и наиболее важные вопросы бюджетно-финансовой деятельности. В частности, согласно ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета. В соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии (п. «а», «б», «в»).

Как ответвление от конституционного права постепенно сформировалось и развилось в качестве самостоятельной отрасли муниципальное право. Принципы и права субъектов местного самоуправления, составляющие предмет конституционного права, — это те исходные положения, которые формируют характер и содержание данной, относительно новой отрасли права.

Государствообразующая роль конституционного права прослеживается и во взаимосвязи с отраслями, регулирующими правосудие и судебные механизмы защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Устанавливая систему органов судебной власти, конституционные принципы правосудия, права граждан в сфере судопроизводства,

конституционное право содержит исходные начала для уголовного и административного права, уголовного процесса, гражданского процесса и ряда других отраслей.

Широта предмета конституционно-правового регулирования, учредительный характер определенной группы норм конституционного права, формирующих, в частности, основы экономической и социальной систем российского государства и общества, обуславливают определенные, прочно устоявшиеся связи между конституционным правом и группой отраслей частного права. Так, закрепляя различные формы собственности, права собственника, принципы хозяйствования, конституционное право служит базой для гражданского и хозяйственного права. На основе конституционно-правовых норм, определяющих основные трудовые и социальные права человека, развиваются трудовое право и право социального обеспечения.

В условиях расширения предмета конституционного регулирования необходимо обратить внимание на усилившуюся связь между российским конституционным правом и земельным правом. Во-первых, основы правового статуса земли являются предметом конституционного регулирования (ст. 9, 67; п. «в» и «к» ст. 72). В ст. 9 Конституции РФ, составляющей по своей значимости важнейший элемент государственного и общественного строя, устанавливается принцип использования и охраны земли в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и определяются формы собственности — частная, государственная, муниципальная и иные. Во-вторых, земля является одним из так называемых объектов государственной власти, что обуславливает разделение прав между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления по вертикали и горизонтали в области земельных отношений.

Аналогичную связь российского конституционного права можно обнаружить и с такими отраслями и подотраслями права, как природоохранное (экологическое) право, лесное право, водное право, право недропользования и т.п.

Публичность конституционного права не приобретает частноправовой характер от того, что на конституционном уровне учреждаются такие принципы и институты экономического строя, как свобода экономической деятельности, равноправие форм собственности, признание частной собственности и т.д. В рамках конституционного права происходит так называемое декларирова-

ние или закрепление наряду с публичными частными институтами. Одной стороной рождаемых в таком случае правовых отношений является государство, берущее на себя обязательство защищать установленные Конституцией основы экономического строя, а другой — носители экономических прав: физические и юридические лица. При этом способами охраны являются как судебная, так и законодательная защита, а также исполнительно-распорядительная деятельность государства, публичный характер которой в той или иной мере регламентируется нормами конституционного права.

В современную эпоху наблюдается интенсивная конвергенция конституционного и международного публичного права. По тому, в какой степени эти отрасли связаны, можно судить о цивилизованности и демократизме национального публичного права, о степени его интеграции с международной правовой системой.

Как международное, так и конституционное право имеют в качестве предмета регулирования публичные отношения по поводу осуществления государственной власти и ее взаимодействия с личностью.

Для обеих отраслей права характерно расширение предмета правового регулирования. В частности, одним из важнейших институтов и международного, и конституционного права являются права и свободы человека.

Между национальным конституционным и международным правом наблюдается тесное взаимовлияние. С одной стороны, принципы и идеи национального права формируют международно-правовые нормы. Например, двусторонние соглашения о режиме государственной границы инкорпорируют по сути национальные правовые нормы о границах между странами. С другой стороны, развитие международного права влияет на национальное законодательство. Это особенно наглядно проявляется в сфере регулирования прав и свобод человека и гражданина.

Многие государства в современном мире стремятся имплементировать нормы международного права в национальное законодательство, и прежде всего в конституции.

Имплементация международного права достигается различными способами, один из которых заключается в том, что государство предпринимает шаги для включения положений взятых на себя международных обязательств в уже существующие законы или принимает новые законы и правила. Данный метод именуется *трансформацией* — превращением, преобразованием. Так, при принятии Конституции РФ 1993 г. в нее были в значительной мере имплементированы нормы Всеобщей декларации прав чело-

века ООН от 10 декабря 1948 г., учтены положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и протокола № 6 к ней.

Другой способ — *автоматическая адаптация*. В ряде государств ратифицированные международные договоры автоматически становятся частью национального законодательства. В Российской Федерации это происходит после ратификации международного договора парламентом России — Федеральным Собранием РФ. Например, Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ<sup>1</sup> была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления, которая теперь имеет прямое действие в Российской Федерации. Аналогичная ситуация имела место в отношении Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней (Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»), Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. (Федеральный закон 4 ноября 1995 г. № 163-ФЗ «О ратификации Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека»), Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, подписанной в г. Кишиневе 7 октября 2002 г. (Федеральный закон от 2 июля 2003 г. № 89-ФЗ «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств»), и целого ряда других важных международных соглашений.

Государство может признать в конституции и текущем законодательстве непосредственное (прямое) действие норм международного права на своей территории. Именно таким образом определяется место международного права по действующей Конституции РФ. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ международное право является частью национальной правовой системы. Во многих российских федеральных законах, нормативных правовых актах Президента РФ и Правительства РФ также можно найти прямые ссылки на действие международно-правовых актов. Например, в соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» российское законодательство о референдуме составляют

---

<sup>1</sup> При изучении законодательных и нормативных актов необходимо учитывать их дополнения и изменения после принятия первоначальной редакции.

не только Конституция, федеральные конституционные законы и федеральные законы, но и общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ.

Таким образом, краткий анализ взаимодействия конституционного права с другими отраслями права свидетельствует об интегрирующей роли рассматриваемой отрасли, ее высшем положении в системе отраслей права. Наблюдается тесная взаимосвязь практически со всеми отраслями права, а также дальнейшее расширение этой взаимозависимости.

## **1.2. Наука и учебная дисциплина конституционного права Российской Федерации**

### **1.2.1. Понятие и предмет науки конституционного права Российской Федерации**

Развитие любой отрасли права осуществляется на научной основе.

**Правовая наука** как *система знаний (идей, концепций, теорий и взглядов), отражающих закономерности развития правовых явлений и процессов*, является катализатором совершенствования правового регулирования и правовых отношений, реализации правовых норм и институтов.

Наука конституционного права является составной частью системы юридических наук, которые в свою очередь входят в более широкую систему общественных наук.

Цель, предмет и метод исследования составляют основные признаки, идентифицирующие науку, определяют содержание и систематизацию знаний.

Исходя из целей, предмета и методов исследования юридические науки разграничиваются на общетеоретические, исторические, отраслевые, сравнительно-правовые, прикладные. Наиболее многочисленную часть в системе юридических наук составляют отраслевые науки, предметом которых являются одноименные отрасли права. Такие науки возникают одновременно с появлением отрасли права и их задача — научное обслуживание конкретных отраслей права.

Наука конституционного права относится к отраслевым наукам, так как ее предметом является одноименная отрасль конституционного права.

**Наука конституционного права** изучает действующее конституционное право, его историю, теорию, тенденции и перспективы

развития. Она исследует также особенности и тенденции развития самой науки о данной отрасли.

Проводимый в рамках науки конституционного права анализ направлен на исследование предмета, составных элементов системы (норм, институтов, подотраслей и конституционно-правовых отношений) отрасли конституционного права; изучение закономерностей и эффективности их возникновения, функционирования и развития; раскрытие присущих конституционному праву функций; формулировку основных понятий и категорий, а также на осуществление иных исследовательских задач, связанных с данной отраслью права.

**Одна из главных задач науки конституционного права** — раскрытие закономерностей возникновения, функционирования и развития одноименной отрасли, формирование правовых концепций о конституционном праве, адекватных современному развитию цивилизации и отдельных стран.

Наука конституционного права изучает как конституционно-правовую материю — нормы и институты, так и процессы, связанные с реализацией последних, правовые отношения и формы реализации норм конституционного права. С этой целью анализируется деятельность государственных органов, формы и способы их взаимодействия, механизм взаимоотношений между личностью и государством, между социальными организациями и государственными органами и т.д.

Предмет науки конституционного права шире, чем предмет одноименной отрасли. Наряду с предметом отрасли наука изучает также непосредственно знание об этой отрасли. Она анализирует историю формирования и развития знаний, научные взгляды на отрасль (теории, концепции, доктрины, гипотезы) и их эволюцию.

### **1.2.2. Источники науки конституционного права Российской Федерации**

Исследования науки конституционного права опираются на широкую систему **источников**, которые охватывают самые разнообразные каналы и ресурсы научного познания.

К числу основных источников науки конституционного права относятся **нормативные правовые акты**, содержащие нормы конституционного права, и в первую очередь Конституция. Наука конституционного права выявляет и обосновывает концептуальный смысл, содержание и значимость положений, содержащихся в нормативных правовых актах, выявляет взаимосвязи между ними и вносит предложения по совершенствованию конституционно-правового регулирования.



Источниками науки конституционного права являются также **труды отечественных и зарубежных ученых и политических деятелей**, содержащие теоретические и научно-практические суждения и оценки, представляющие значимость для конституционно-правовой науки. Разнообразие трудов, их противоречивость, различная методологическая основа анализа не препятствуют, а наоборот, способствуют развитию науки, выявлению того круга проблем и аспектов, изучение которых позволяет приблизиться к позитивным знаниям и открытиям, а в итоге — к совершенствованию отрасли конституционного права. Критическое осмысление трудов обогащает науку и развивает процесс познания.

Своими трудами ученые создают **теории, доктрины и гипотезы** относительно отрасли конституционного права, ее отдельных институтов. Именно на их основе формируется и совершенствуется ведущая отрасль права.

**Теории** представляют собой *сформировавшиеся учения, основанные на логическом и эмпирическом объяснении, подкрепленном соответствующими доказательствами, опытом исследования и практикой реализации*. Они играют долговременную созидательную роль в непосредственном формировании, развитии и совершенствовании отрасли права. Например, неопределимое значение для отрасли конституционного права имеют теории конституционализма, непосредственной демократии, народного представительства, естественных прав и свобод, парламентаризма, местного самоуправления и ряд других.

Назначение **доктрины** заключается в *утверждении, распространении, а иногда и насаждении (навязывании) идей, составляющих ее смысл и содержание с целью применения их в практической деятельности*. Доктрина играет промежуточную роль между теорией и практикой.

В качестве яркого примера идеологической и политической пристрастности можно привести доктрину диктатуры пролетариата, положенную в основу формирования государства и права в первые годы советской власти. Другой аналогичный пример представляет собой доктрина руководящей роли коммунистической партии, применяемая при построении государственного и общественного строя в социалистических странах.

Научная оправданность доктрины доказывается результатами процесса ее воплощения. В случае успешной и долговременной реализации доктрина может приобрести характер теории. Вместе с тем следует учитывать, что доктрина, оправданная для одного государства, отличающегося с точки зрения истории, националь-

ных особенностей, культуры и политической ситуации, может быть неприменима для другой страны.

При формировании теорий и доктрин важную роль может сыграть выдвигаемая на проверку **гипотеза** — *предположение об определенном конституционно-правовом знании*. Гипотеза так же, как и доктрина, способна развиваться в теории, а может остаться умозрительным заключением (предположением).

Наукой конституционного права выдвигались самые разнообразные гипотезы, находившие как своих сторонников, так и противников, получившие признание и отвергнутые со временем. Среди тех, которые получили в дальнейшем дополнительное обоснование, все большее признание и внедрение можно назвать предположения о наименовании отрасли — конституционное право, выделении процессуальных норм конституционного права, наличии института конституционно-правовой ответственности.

Важным источником науки конституционного права является **практика: юридическая и научная**.

**Юридическая практика** выражается, прежде всего, *в право-творческой, правоприменительной и судебной деятельности государственных органов и должностных лиц. Она может проявляться также в юридически значимом поведении (действии и бездействии) других субъектов конституционно-правовых отношений*. Наука не смогла бы должным образом выполнять свои задачи и развиваться, если бы не изучала процессы принятия и реализации норм конституционного права; конкретную деятельность государственных органов, в том числе судов, по применению конституционно-правовых норм; их исполнение, соблюдение и использование гражданами и другими субъектами конституционно-правовых отношений. Поэтому изучение и анализ юридической практики — важное условие успешного развития науки конституционного права.

Для современной России характерно повышение роли **судебной практики**. В институциональном смысле это выражается в том, что наряду с судами общей юрисдикции и арбитражными судами в России в настоящее время функционируют органы конституционного правосудия — Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Важным источником современной науки конституционного права являются **иски граждан** по защите их прав в судах, **жалобы** на действия должностных лиц в вышестоящие органы государственной власти и в судебные инстанции. В последние годы наблюдается тенденция роста такого рода заявлений физических и юридических лиц, а также возрастания активности российских

граждан в целом по защите своих прав и свобод. Это открывает новые возможности для научных исследований в области конституционного права.

Значительный импульс повышению уровня науки придают научные дискуссии и полемики, обсуждения научных проблем на конференциях, симпозиумах, семинарах и других собраниях научных кругов.

Научная практика в области конституционного права России богата событиями и результатами, которые воплощаются в соответствующих печатных материалах и рекомендациях ученых для субъектов конституционных правоотношений, формирующих и реализующих нормы конституционного права.

### 1.2.3. Методы науки конституционного права Российской Федерации

Важным инструментом познания любой науки является **метод исследования**, под которым понимаются *способы познания, совокупность приемов практического и теоретического освоения действительности, определенным образом упорядоченная деятельность с целью познания существующих или добывания новых знаний.*

Для современной юриспруденции характерна широта методов исследования. Как и другие отрасли знаний, наука конституционного права использует богатый набор методов, с помощью которых достигаются результаты исследования.

В любой науке выделяются **общие (общенаучные)** и **специальные** методы исследования.

**Общенаучная методология** универсальна. Она применяется для всех наук, для значительного большинства или для многочисленной группы наук. К общим методам относятся, например, метод системного анализа и диалектический метод, метод социологического анализа и конкретно-социологические методы; методы кибернетического и математического моделирования и др.

**Метод системного анализа** позволяет рассматривать структуру всей отрасли как систему, состоящую из взаимосвязанных элементов. **Диалектический метод** расширяет познавательный процесс благодаря осмыслению категорий и явлений в их всеобщей связи, становлении и постоянном развитии.

В рамках современных общественных наук широко применяются **метод общего социологического анализа** и **конкретно-социологические методы** (статистический метод, анкетирование, опрос общественного мнения, социальный эксперимент и пр.), с помощью которых на основе количественного анализа и сбора фактов изучаются общественное мнение и его динамика, прогнозируется

развитие тех или иных процессов и явлений, а также проверяется правильность выбора того или иного действия.

Наука конституционного права широко применяет **метод системного анализа**. Сама отрасль конституционного права рассматривается как система, в рамках которой изучается структура, составные элементы, их соотношение и взаимосвязи, основные функции. В качестве подсистем рассматриваются отдельные институты и подотрасли конституционного права. С позиций системного подхода рассматривается также место отрасли конституционного права в общей системе права.

В каждой науке, исходя из особенностей предмета исследования, имеются свои собственные, **специальные методы** научного анализа.

Основу правового исследования в юридических науках составляет **метод формально-юридического анализа**, на базе которого анализируются содержание и условия реализации правовых норм и институтов. Наука конституционного права так же, как и другие юридические науки, широко использует данный метод, с помощью которого исследуется содержание и смысл конституционно-правовых норм. Данный метод иногда называется формально-догматическим, поскольку он направлен на раскрытие догмы права. Определенная абсолютизация роли и значения данного метода, свойственная юридическому позитивизму, постоянно является предметом критики. Большинство ученых справедливо отмечали в прошлом и замечают в настоящее время необходимость применения формально-юридического анализа в сочетании с другими методами.

Важную роль в науке конституционного права играет **метод сравнительно-правового (компаративного) анализа, или сравнительно-правовой метод**, представляющий собой способ решения поставленной исследовательской задачи путем проведения сравнительно-правовых исследований.

Применительно к конституционному праву роль сравнительно-правового метода выражается в сопоставительном анализе конституционно-правовых норм, регулирующих однородные сферы общественных отношений в различных странах. Данный метод позволяет выявить наиболее эффективные модели конституционно-правового регулирования и реализации норм конституционного права.

Основной задачей сравнительно-правового анализа является не простое описательное сопоставление общего и особенного в конституционном праве государств, а установление прогрессивного опыта и перспектив его применения. В результате выработы-

ваются рекомендации по совершенствованию конституционного законодательства и практики его реализации в конкретных странах, в содружествах государств и в мире в целом.

Наукой конституционного права в сравнительном плане оцениваются нормативные правовые акты различных стран, и происходит заимствование лучших сторон конституционно-правового регулирования в той мере, в какой это приемлемо для правовой культуры России. Например, в процессе разработки и принятия Конституции РФ 1993 г. широко использовался опыт конституционного регулирования целого ряда стран (в частности, Германии, Франции, США и др.). При учреждении Конституционного Суда РФ и принятии федерального закона о данном судебном органе в значительной степени был заимствован опыт правового регулирования и деятельности Конституционного суда Германии.

Изучение закономерностей формирования и развития конституционного права невозможно без применения **метода историко-правовых исследований**. Национальные особенности отрасли конституционного права каждой страны обусловлены, прежде всего, историей формирования и развития последней. Конституционно-правовые традиции и правовую культуру, конституционное правосознание граждан и уровень развитости конституционного строя возможно познать лишь через исследование истории конкретной страны, тех событий, которые обусловили ее современное конституционное состояние.

Наука конституционного права изучает историю развития конституций и текущего конституционно-правового законодательства, эволюцию научных взглядов с учетом закономерного изменения государственной и общественной жизни. В частности, на современном этапе в отечественных научных кругах происходит переоценка теории и истории развития государственного (конституционного) права дореволюционной (досоветской) России. Нигилизм науки советского периода в отношении исторического прошлого успешно преодолевается современными учеными, проводящими исследования в области конституционного права России.

Исторический метод не должен переоцениваться наукой конституционного права. В истории России немало примеров использования данного метода в качестве орудия реакции, когда догматическая ссылка на исторический опыт приводила к отрицанию объективно созревших преобразований. Недопустим и отрицающий историческое наследие радикализм, поскольку он несет разрушение и хаос в развитие конституционно-правовых отношений.

Современная наука конституционного права не ограничивается **формально-юридическим (позитивистским) анализом** собственно правовой материи — норм конституционного права, конституционно-правовых отношений и институтов. Наукой конституционного права исследуются и так называемые фактические отношения, отражающие состояние реализации конституционного права. Такой анализ осуществляется на основе **методов социологического правового анализа, конкретного социально-правового (конкретно-социологического) исследования.**

При использовании данных методов изучаются сферы, в которых происходит реализация норм конституционного права, выявляются условия, воздействующие на развитие правового сознания, мотивы поведения граждан и других субъектов конституционно-правовых отношений. Сбор эмпирического материала и его обработка позволяют изучать эффективность конституционного права. Результаты таких исследований заставляют искать пути совершенствования норм конституционного права.

Наряду с традиционно простыми социологическими методами правового анализа применяются и более сложные методы исследования, в частности **социально-правовой эксперимент.** Так, во второй половине 1990-х гг. Министерство РФ по региональной политике и федеративным отношениям проводило в регионах (в субъектах Федерации и на территориях местного самоуправления) социально-правовые эксперименты с целью выявить эффективность действия законодательства о местном самоуправлении. Результаты экспериментов позволили разработать соответствующие рекомендации по совершенствованию законодательства в этой сфере.

#### **1.2.4. Конституционное право Российской Федерации — учебная юридическая дисциплина: понятие, структура и основное содержание**

**Конституционное право как учебный курс** относится к той базовой учебной дисциплине, знания которой необходимы специалистам в области государственоведения и юриспруденции для понимания основ и сущности государственно-правовой материи, механизмов ее функционирования в политической и общественной жизни страны.

Конституционное право преподается во всех юридических вузах и на всех юридических факультетах. Объем и содержание данной учебной дисциплины каждое учебное заведение определяет самостоятельно.

В советский период рассматриваемая дисциплина преподавалась как государственное право, в рамках которого изучались

лишь основные институты одноименной отрасли без акцентирования внимания на общетеоретических и компаративистских проблемах конституционализма. Некоторые общие вопросы конституционного права, основанные, в частности, на компаративистском подходе (например, теория конституции, основы конституционного строя, трактовка принципов государственной власти и государственного устройства), разрабатывались в рамках теории государства и права.

Попытка разграничить общую и особенную части государственного (конституционного) права предпринималась еще в дореволюционную эпоху. Видные государствоведы конца XIX — начала XX в. выделяли в данной отрасли права две части: общую и особенную. При этом под особенной частью понималось собственно российское конституционное право, а в общей части данная отрасль права исследовалась на основе сравнительно-правового метода.

Выделение общего государственного права было характерно для учебников Б. А. Кистяковского, М. М. Ковалевского, Ф. Ф. Кокошкина. Можно сказать, что к началу XX в. такая позиция стала доминирующей: дореволюционная школа государствоведов признала систематизацию государственного (конституционного) права на основе его деления на общую и особенную части и придерживалась ее.

Более активно понятие «конституционное право» стало использоваться советскими учеными в 1960-е гг. Хотя широкого распространения такая позиция тогда не получила, вопрос о конституционном праве стал восприниматься как научная проблема.

Наиболее развернутая дискуссия о том, как следует называть данную отрасль права (конституционное или государственное), возникла в начале 1970-х гг., долгое время оставалась острой и, казалось, приобретала характер вечной, по образному выражению ряда советских ученых. Основная проблема была связана с различными подходами к предмету правового регулирования и вопросу о значимости рассматриваемой отрасли права в определении существенных сторон общественного и государственного строя. В качестве аргумента в споре приводился и такой формальный момент, как отражение в наименовании отрасли ее основного источника.

Примерно с конца 1980-х — начала 1990-х гг. в юридической науке стала оформляться новая доктрина о системе конституционно-правовых ценностей, взглядов на политическую организацию общества. Происходит постепенный переход от доминировавшего государственного (этактистского) права к праву конституционному.

Предпосылки массового перехода на использование наименования отрасли «конституционное право» были созданы с принятием

новой Конституции РФ 1993 г., в которой не упоминаются содержащиеся ранее в основных законах СССР и РСФСР термины «государственный строй» или «государственное устройство». Первая глава Конституции РФ называется теперь «Основы конституционного строя».

Таким образом, в современный период развития конституционного (государственного) права большинство российских государствоведов остановилось на термине «конституционное право», что свидетельствует о трансформации взглядов российской школы государствоведения и более прочном утверждении доктрины конституционализма. В соответствие с этими взглядами в рамках учебной дисциплины изучается непосредственно «конституционное право Российской Федерации».

### **1.3. Основные этапы развития конституционного права в России. Конституционная реформа в России 1990-х годов**

Любая отрасль права подчинена законам преемственности. Отрицание исторической связи между прошлым, настоящим и будущим разрушает основу объективного анализа закономерностей возникновения, функционирования и развития изучаемого явления.

В истории формирования и развития конституционного (государственного) права России как отрасли права можно выделить четыре основных этапа: **дореволюционное государственное право, дореволюционное конституционное право, советское социалистическое государственное (конституционное) право и современное конституционное право.**

#### **1.3.1. Особенности формирования дореволюционного государственного права России**

В дореволюционной России существовали свои исторические периоды формирования и эволюции государственности, определяемые политико-правовыми, экономическими, социальными, духовно-религиозными и культурными факторами. Государственно-правовая практика Древнерусского государства, а также нормотворческая деятельность Российского государства в последующем развивались как под влиянием восточных традиций, заложенных Византией, так и интенсивно формирующейся культуры европейских государств.

Древнерусское государство сочетало в себе элементы раннефеодального монархического строя и демократической республики. Ему были присущи широко развитые элементы самоуправления.



На Руси еще в дохристианскую эпоху неписаное, но общепризнанное право имело в своем основании принципы, в чем-то схожие с ранней эллинской демократией. Верховная власть принадлежала собранию всех взрослых свободных людей племени или селения, которое называлось вече и решало не только проблемы войны и мира, заключало международные договоры, избирало князя, но и имело законодательные функции.

Одновременно с народовластием, осуществляемым посредством вече, в основу общественно-государственного строя был положен принцип единовластного правления.

Главой государства являлся выборный или наследный великий князь, утверждавшийся вечевым собором и подотчетный ему. Переход высшей княжеской власти по наследству не был строго оформлен, хотя при выборах князя неизменно учитывалось благородство происхождения и подразумевалось старшинство одного рода над другими в делах управления. Великий князь в своей деятельности опирался на дружину и совет старейшин. Управление на местах осуществляли его наместники (в городах) и волостели (в сельской местности).

Вечевые сходы как система государственной власти просуществовали до середины XVI в. и были отменены распоряжением первого русского царя Иоанна Васильевича Грозного, в царствование которого, однако, подобные вече сходы случались в Москве. Органом местного крестьянского самоуправления в этот период являлась территориальная община — вервь, которая занималась земельными переделами (перераспределением земельных наделов), финансовыми вопросами, связанными с обложением податями и их распределением, решала судебные споры, расследовала преступления и следила за исполнением наказаний.

Характерной чертой **древнерусского патриархального права** было преобладание обычаев над писаным правом. Именно господство обычного права дает основание именовать государственное право Древней Руси патриархальным.

Другой особенностью древнерусского права являлось регулирование первыми письменными нормативными актами отношений в различных областях общественной и государственной жизни. Наиболее ранними письменными памятниками русского права были договоры Руси с Византией (911, 944, 971 гг.), в текстах которых содержались одновременно нормы международного, государственного, торгового, процессуального, уголовного права.

Основными источниками внутригосударственного права Древней Руси были сыгравшая важную роль Русская Правда, вечевое нормотворчество, договоры городов с князьями, судебная прак-

тика. В основном же отношения, составившие в будущем предмет традиционного государственного права, регулировались в тот период обычаями.

В XV в. появились Новгородская и Псковская судные грамоты, основной заслугой создателей которых явилась кодификация судебного права.

Таким образом, древнерусское патриархально-феодалное право отличалось неразвитостью правовых норм и доминированием обычного права. В этот период государственное право еще не сформировалось как отрасль; существовали лишь отдельные его институты, целостность которых обеспечивалась к тому же благодаря дополнению их обычаями.

Еще одной отличительной чертой древнерусского патриархального права явилась тесная связь светской и церковной власти, христианства и государственного управления.

Следующий этап в истории российской государственности связан с формированием и развитием **соборно-сословного государственного права** (XV–XVII вв.).

Усиление Московского княжества и собирание русских земель вокруг него к концу XV в. обусловило возникновение нового периода в развитии русского права. В ходе централизации происходило преобразование всей политико-правовой системы и формирование особого типа русского права — соборно-сословного. Сложилась сложная иерархия феодальных чинов за службу: введенный боярин, окольный, дворецкий, казначей, чины думных дворян, думных дьяков и т.д. Сформировалась система местничества, связывающая возможности занятия государственных должностей с происхождением и родовитостью.

Верхушка городского населения (посадские торговцы и ремесленники) формировала свои корпоративные органы — сотни — и настаивала на освобождении от тяжелого обложения, а также на ликвидации привилегированных феодальных промыслов и торгов в городах.

В этот период еще более серьезной политической силой становится церковь, сосредоточившая в своих руках значительные земельные владения и имевшая существенное влияние на идеологию формирующегося самодержавного государства проповедью идей «Москва — третий Рим», «православное царство», «царь — помазанник Божий».

В складывающейся социально-политической обстановке сформировались четыре социальные силы: светская феодальная аристократия (бояре), феодальное духовенство, служилое дворянство и верхушка посада, составившие основу сословно-представительной системы правления.

Централизация привела к существенным изменениям системы государственной власти. По аналогии с византийским императором великий князь стал именоваться царем. Русь приняла от Византии атрибуты православной державы, государственную и религиозную символику. Высшим аристократическим совещательным органом власти при царе являлась Боярская дума, состоявшая из феодальной аристократии, дворянской бюрократии и духовенства. Особым совещательным органом широкого сословного представительства стал Земский собор.

Характерной особенностью природы земских соборов являлась их миротворческая функция: они созывались чаще всего для пресечения нарастающей политической смуты либо для принятия какого-нибудь чрезвычайного решения, имеющего кардинальные последствия для государственной жизни (избрание царя, утверждение восшествия на престол законного наследника, принятие сводов законов, признание вхождения в Русское Царство новых земель).

Особое значение для формирования российской отрасли государственного права сыграло Соборное уложение 1649 г., которое по своей полноте и целостности не имело precedентов не только в истории русского законодательства, но и в европейской юридической практике того времени. Уложение столь основательно и системно закрепило все главные черты политического строя и правовой системы России, что оставалось основой русского законодательства на протяжении двух столетий, несмотря на серьезные реформы XVIII в.

Следует выделить три существенные особенности Соборного уложения:

- 1) религиозно-мистическое обоснование;
- 2) представительство воли разных сословий;
- 3) целостность.

Важнейшая правовая роль Соборного уложения выразилась в том, что впервые в правовом акте наметилось деление норм по отраслям и институтам, хотя казуальность в изложении еще сохранялась. Именно с момента принятия Соборного уложения появилось основание говорить о формировании российского государственного права как целостной отрасли права, представленной на формально-юридическом уровне в виде системы кодифицированных норм. Возрастание роли главы российского государства — царя, самодержавного и наследного монарха — обусловило постепенное утверждение в России в конце XVII в., а затем функционирование и развитие в XVIII—XIX вв. государственного права периода абсолютизма, или **имперского государственного права**.

### **1.3.2. Возникновение и эволюция дореволюционного конституционного права России**

Характер эволюции дореволюционного государственного права и его преобразования в конституционное право России отражал переход Российского государства от абсолютной монархии к конституционной (1905 — февраль 1917 г.), а затем попытка преобразования в парламентскую республику (февраль — октябрь 1917 г.).

Своего расцвета государственное право периода абсолютизма достигло во второй половине XVIII — начале XIX в. К этому периоду сформировалась государственная система, основанная на централизации и бюрократизации государственного аппарата, широкой специализации отдельных органов государственной власти и управления. Император возглавлял всю систему государственной власти, опираясь на разветвленный чиновничий аппарат. Государственное право фактически сливалось с административным правом, а государственная власть и государственное управление рассматривались как единое целое.

Социально-политические предпосылки для конституционных реформ сложились еще в первой половине XIX в. Однако крепостное право сдерживало процессы формирования демократии и гражданского общества. В этот период отсутствовали возможности развития свободного рынка и свободы предпринимательской деятельности, значительная часть населения России жила в режиме несвободы.

Судьбоносными документами, создавшими предпосылки для перехода к конституционной монархии, явились законодательные акты по вопросам крестьянской реформы от 19 февраля 1861 г., отменившие крепостное право. Эти правовые акты создали предпосылки для развития свободной экономики и предпринимательства. Крестьяне получили личную свободу, и до заключения выкупной сделки с помещиком земля переходила в их пользование.

Другой важной мерой стало введение земских учреждений, заложивших начало российским традициям местного самоуправления и избирательного права.

1 января 1864 г. было утверждено «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Обязательным для формирования земских учреждений стало введение всеобщих выборов, при этом устроители земской реформы в косвенной форме проводили сословный принцип избрания новых местных органов. Избирательная система комбинировала сословное начало с использованием имущественного ценза и обеспечивала на тот период преимущество для представителей правящего класса.

Еще одним принципиальным событием для развития и эволюции российского государственного права явилась судебная реформа. В ноябре 1864 г. были утверждены и вступили в силу основные акты судебной реформы: Учреждения судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Были созданы две судебные системы: местные и общие суды. К местным судам относились волостные суды, мировые судьи и съезды мировых судей. В систему общих судов входили окружные суды, учреждаемые для нескольких уездов; судебные палаты (по гражданским и уголовным делам), функционирующие в рамках нескольких губерний и областей, и кассационные департаменты Сената (по гражданским и уголовным делам). В ходе подготовки и проведения реформы был создан также выборный институт присяжных заседателей.

Реформа судебной системы закрепила новые принципы: отделение суда от государственного управления или чиновничества, создание всесословного суда, равенство всех перед судом, несменяемость судей, выборность мировых судей и присяжных заседателей.

Следующим значительным этапом для развития российского государственного права и преобразования его в конституционное право явились события конца XIX — начала XX в. В этот период перед Россией встала задача коренного обновления всех сфер жизни: от экономики до государственного строя. Феодалские пережитки и устойчивые консервативные традиции, великодержавные принципы и неограниченная власть императора сдерживали политическое, экономическое и социальное развитие государства. Крепнущая российская буржуазия претендовала на политическую роль в обществе и еще встречала противодействие со стороны дворянства и государственной бюрократии, однако главная опора самодержавия — дворянство — теряло монополию на власть.

Оживление и развитие товарно-денежных отношений, формирование рынка товаров, сырья, финансов и рабочей силы потребовали реформ политической и государственной систем.

6 августа 1905 г. были опубликованы три правовых акта: Высочайший Манифест об учреждении Государственной думы; Статут этого органа — Учреждение Государственной думы и Положение о выборах в Государственную думу. Историческое значение этих документов, так и не примененных на практике, заключалось в учреждении в России народного представительства, пробивающего брешь в абсолютизме монархической власти. Как никогда в истории России в тот период широко обсуждалась идея конституции.

Толчком к дальнейшим реформам послужили железнодорожные забастовки в сентябре 1905 г. и октябрьская всероссийская стачка, поставившая страну на грань революции. Реакцией на эти события явилось издание Высочайшего Манифеста от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», положившего начало буржуазному конституционализму в России.

Манифестом от 20 февраля 1906 г. было осуществлено учреждение Государственной думы — третьей модели законодательного органа с сохранением института монарха. Одновременно с учреждением было принято новое Положение о Государственном совете, которым последний был реформирован.

Другим важным шагом в процессе формирования системы государственного права с определенными элементами конституционализма в монархической России явилось принятие Свода основных государственных законов, 23 апреля 1906 г. высочайше утвержденных императором. В содержании данного фундаментального нормотворческого труда отразились и либерально-правовые воззрения, высказываемые в среде российских государствоведов. Оценивая значимость этого документа, целый ряд дореволюционных ученых считали его первой российской конституцией. По определенному набору характеристик Свод действительно отвечал требованиям конституционного акта. В частности, с его помощью комплексно регулировались все принципиальные вопросы организации государственной власти, затрагивался правовой статус личности в российском государстве, в системе государственной власти содержались элементы разделения властей. Свод не просто инкорпорировал основополагающие положения Манифеста, а развивал и дополнял их.

Таким образом, вышеназванные документы явились, по сути, первой российской конституцией, заложившей начала ограниченной монархии в России.

### **1.3.3. Возникновение и эволюция советского государственного (конституционного) права**

Первым документом, оформившим новый тип государственно-правовой системы в России, стал Декрет о власти, принятый 25 октября 1917 г. II Всероссийским съездом Советов рабочих и солдатских депутатов.

Второй Съезд провозгласил переход власти в центре и на местах к Советам, признав их единственной формой власти. Были устранены комиссары Временного правительства. Съезд избрал новый ВЦИК и сформировал СНК, который стал правительством России.

На II съезде были приняты декреты о мире и о земле. Последний закрепил переход земли «во всенародное достояние и пользование всех трудящихся на ней». Отныне запрещалось применение наемного труда.

Декреты II съезда Советов явились первыми актами конституционного характера советского периода. В них решались не только текущие, но и фундаментальные проблемы государственной власти, внешней политики, экономических преобразований, поэтому факт принятия этих документов можно рассматривать как первый этап конституционного строительства советской власти и советского общества (октябрь 1917 г.).

Второй этап начался, когда под давлением эсэров и меньшевиков в ноябре 1917 г. прошли выборы в Учредительное собрание на основе Положения о выборах в этот орган, разработанного еще Временным правительством. Так как в Учредительном собрании большинство мест получили меньшевики и эсеры, ЦК партии большевиков отдал предпочтение Республике Советов перед парламентской республикой. В. И. Ленин, отрицая принцип разделения властей, выступал за единство законодательной и исполнительной власти в образе Советов.

Третий Всероссийский съезд Советов 12 января 1918 г. утвердил «Декларацию прав трудящихся и эксплуатируемого народа», определившую основные принципы и направления государственной политики. В данном документе Россия провозглашалась Республикой Советов. Съезд законодательно закрепил систему Советов в качестве органов государственной власти. Государственное устройство определялось как Федерация национальных республик. Провозглашались диктатура пролетариата, национализация земли, отмена частной собственности. На III съезде было также принято постановление «О федеральных учреждениях Российской Республики», в котором закреплялась система органов федеральной власти: Всероссийский съезд Советов, ВЦИК, СНК.

Третий Всероссийский съезд Советов поручил ВЦИК разработать проект Конституции и внести его на рассмотрение очередного Всероссийского съезда Советов.

**Первая советская Конституция РСФСР** была принята 10 июля 1918 г. на V съезде Советов, где был избран и новый состав ВЦИК.

Основное значение Конституции РСФСР 1918 г. заключалось в учреждении государственно-политической организации власти в форме Советов и формировании политической системы, основанной на идеологии марксизма-ленинизма.

Конституция содержала ряд существенных противоречий. С одной стороны, за гражданами РСФСР признавались равные

права, независимо от их расовой и национальной принадлежности. С другой стороны, ограничивались права непролетарских слоев населения: представителей эксплуататорского класса, духовенства, бывших служащих полиции, особого корпуса жандармерии и охранного отделения. При формировании Советов всех уровней преимущества предоставлялись рабочим по сравнению с крестьянами. Таким образом, избирательная система, закрепленная Конституцией 1918 г., отражала главный идеологический принцип большевиков — диктатуру пролетариата.

По форме государственного устройства РСФСР объявлялась федерацией, которая по своей структуре и содержанию была асимметричной. Предусматривалось два вида субъектов федерации — национальные республики и областные союзы, состоящие из нескольких национальных областей.

Конституция РСФСР установила единую систему центральных и местных органов государственной власти. Законодательная власть осуществлялась одновременно Всероссийским съездом Советов, ВЦИК, Президиумом ВЦИК и СНК РСФСР.

Высшим органом государственной власти провозглашался Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов, состоящий из представителей городских и губернских съездов Советов. Съезд избирал ответственный перед ним ВЦИК, который в свою очередь формировал СНК — Правительство РСФСР, состоявшее из народных комиссаров, возглавлявших отраслевые народные комиссариаты. В области государственного управления СНК мог издавать декреты и распоряжения, носившие общеобязательный характер. Наиболее значимые из них утверждались ВЦИК.

Органами государственной власти в областях, губерниях, уездах, волостях были соответствующие съезды, Советы и их исполкомы. На нижестоящие Советы, подчиненные вышестоящим по вертикали, была возложена задача проведения в жизнь решений, спускаемых сверху. В то же время в пределах прав местных Советов им предоставлялись достаточно широкие полномочия по реализации их компетенции. Этот принцип организации власти получил наименование «демократический централизм».

Таким образом, историческая роль первой Конституции России выразилась в учреждении нового типа общественного и государственного строя, положившего начало периоду возникновения, функционирования и развития советского государственного права России.

Интенсивное государственное строительство на территории бывшей Российской империи, первоначальное размежевание ее



составных частей, а затем их объединение в период с 1918 по 1922 г. привело к образованию на подавляющей части ее территории СССР. В декабре 1922 г. I съезд Советов СССР утвердил Декларацию и Договор об образовании СССР, подписанные четырьмя республиками: РСФСР, Украиной, Белоруссией и Закавказской Советской Федеративной Социалистической Республикой. К этому времени каждая из республик уже имела свою конституцию. На I съезде Советов СССР было принято решение о разработке общесоюзной Конституции.

**Конституция СССР от 31 января 1924 г.** была утверждена II съездом Советов СССР и состояла из двух разделов: Декларации об образовании СССР и Договора об образовании СССР. В Декларации указывалось на особый характер национальной политики Советского государства, причины объединения советских республик, принципы их объединения (добровольность и равноправие).

Договор состоял из 11 глав.

1. О предметах ведения верховных органов власти СССР.
2. О суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве.
3. О Съезде Советов СССР.
4. О Центральном Исполнительном Комитете СССР.
5. О Президиуме ЦИК СССР.
6. О Совете Народных Комиссаров СССР.
7. О Верховном Суде СССР.
8. О народных комиссариатах СССР.
9. Об объединенном Государственном политическом управлении.
10. О союзных республиках.
11. О гербе, флаге и столице СССР.

Высшим органом власти СССР объявлялся Съезд Советов СССР, избиравшийся от городских Советов (1 депутат от 25 000 избирателей) и от губернских съездов Советов (1 депутат от 125 000 избирателей).

В период между съездами в качестве высшего органа власти провозглашался ЦИК СССР, состоявший из Союзного Совета, который избирался съездом из представителей республик пропорционально их населению, и Совета Национальностей, состоящего из представителей союзных и автономных республик (по пять депутатов от каждой республики) и автономных областей (по одному депутату от каждой области). ЦИК СССР работал в сессионном порядке, а количество его председателей соответствовало числу союзных республик.

В промежутках между сессиями ЦИК СССР высшим законодательным и исполнительным органом являлся избиравшийся на совместном заседании палат Президиум ЦИК СССР, который мог приостанавливать действие постановлений съездов Советов союзных республик и отменять постановления СНК СССР, наркоматов СССР, ЦИК и СНК союзных республик. Положения союзной Конституции 1924 г. давали центральной власти значительные полномочия по контролю в союзных республиках и на их территориях.

Высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти — СНК СССР, в состав которого входили председатель СНК, его заместители и десять наркомов — формировал ЦИК СССР.

В соответствии с Конституцией СССР 1924 г. была принята **Конституция РСФСР 1925 г.**, которая юридически оформила новый государственно-правовой статус России как союзной республики в составе СССР и в которой подробно регламентировались организация советской власти, взаимоотношения органов государственной власти республики с органами государственной власти СССР, бюджетные права РСФСР, государственная символика. Аналогичные советские конституции были приняты и в других союзных республиках.

Несмотря на концептуальную и содержательную связанность государственно-правовых систем РСФСР и Союза ССР, представляется не совсем верным отрицать факт функционирования и развития государственного права непосредственно в России. Особенностью указанной отрасли было наличие двух уровней государственно-правового регулирования на территории России: союзного (федерального) и республиканского. В связи с этим в РСФСР применялись два вида государственно-правовых норм, и их действие было неразрывным.

Наибольший «расцвет» советское государственное право получило в период с середины 1930-х до второй половины 1980-х гг.

К середине мая 1936 г. был подготовлен проект новой союзной Конституции, который 12 июня этого же года был опубликован для всенародного обсуждения. Проект новой Конституции обсуждался более полугодом на собраниях трудящихся, пленумах Советов, заседаниях секций и депутатских групп Советов. Итоги обсуждения были подведены в октябре — ноябре 1936 г. на районных, областных, краевых и республиканских съездах Советов, которые с учетом пожеланий и поправок трудящихся одобрили проект. Свыше 50 млн человек, или около 55% взрослого населения СССР, участвовали в обсуждении, в ходе которого в Консти-