



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

В. А. Виноградов, В. Д. Мазаев, С. В. Масленникова

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УЧЕБНИК ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

3–е издание, переработанное и дополненное

Под общей редакцией **В. А. Виноградова**

Рекомендован Учебно–методическим объединением по юридическому образованию высших учебных заведений в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция» и специальности «Юриспруденция»

Рекомендовано к опубликованию Ученым советом факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» при Правительстве РФ и Ученым советом Российской правовой академии Министерства юстиции РФ

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва • Юрайт • 2014

Авторы:

Виноградов Вадим Александрович — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации;

Мазаев Владимир Дмитриевич — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

Масленникова Светлана Викторовна — доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Рецензенты:

Боданова Н. А. — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова;

Лафитский В. И. — доктор юридических наук, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по научной работе.

Виноградов, В. А.

В49

Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / В. А. Виноградов, В. Д. Мазаев, С. В. Масленникова ; под общ. ред. В. А. Виноградова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 692 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-3498-4

В третьем издании учебника вопросы современного конституционного права России раскрыты с учетом новейших положений науки и последних изменений Конституции РФ и законодательства России. Авторами представлены основы теории, базовые понятия и институты конституционного права России. Оригинальная методика выделения примеров, судебной практики, точек зрения, зарубежного опыта в виде отдельных рубрик, с одной стороны, делает учебник более доступным для восприятия и наглядным, с другой — позволяет пользователю дифференцированно подходить к объему изучаемого материала.

Учебник подготовлен в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования третьего поколения и ориентирован на применение при преподавании таких дисциплин, как конституционное право и конституционное право России.

Издание адресовано студентам, аспирантам и преподавателям юридических вузов и факультетов, а также может быть интересно политологам, экономистам, специалистам в сфере государственного и муниципального управления.

УДК 342.4
ББК 67.400я73

*Издание подготовлено при информационной поддержке
справочной системы «КонсультантПлюс»*

© Виноградов В. А., Мазаев В. Д.,
Масленникова С. В., 2011

© Виноградов В. А., Мазаев В. Д.,
Масленникова С. В., 2014,
с изменениями

ISBN 978-5-9916-3498-4

© ООО «Издательство Юрайт», 2014

Оглавление

Принятые сокращения.....	10
Глава 1. Конституционное право: отрасль права, наука и учебная дисциплина. Источники конституционного права.....	11
1.1. Конституционное право как отрасль права: предмет и метод	12
1.2. Конституционно-правовые нормы: классификация, особенности содержания и структуры	29
1.3. Конституционно-правовые отношения.....	36
1.4. Место и роль конституционного права в системе права Российской Федерации.....	40
1.5. Конституционное право как наука и как учебная дисциплина. Понятие и предмет науки конституционного права.....	42
1.6. Источники конституционного права Российской Федерации.....	45
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>59</i>
<i>Литература.....</i>	<i>60</i>
Глава 2. Основы учения о конституции. Конституция Российской Федерации	62
2.1. Конституция: понятие, характерные признаки, исторические предпосылки, виды	63
2.2. Краткий обзор конституционного развития России	74
2.3. Конституции Российской Федерации: сущность и функции, юридические свойства и структура.....	95
2.4. Конституция Российской Федерации в системе российского права	109
2.5. Действие и реализация Конституции Российской Федерации.....	111
2.6. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и внесения в нее поправок и изменений.....	118
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>123</i>
<i>Литература.....</i>	<i>124</i>

Глава 3. Конституционализм.

Конституционный строй и его принципы	126
3.1. Конституционализм и конституционный строй: Понятие и соотношение.....	127
3.2. Основные принципы конституционного строя Российской Федерации.....	134
3.3. Конституционно-правовые основы политических, экономических, социальных и духовно-культурных общественных отношений в Российской Федерации	144
3.4. Конституционно-правовые основы развития гражданского общества: основные институты.....	149
3.5. Типология российской демократии: непосредственная и представительная демократия, общественное участие, демократия соучастия, консультативная и коммуникативная демократия	156
3.6. Конституционно-правовые основы политической конкуренции. Гарантии политической оппозиции	168
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>177</i>
<i>Литература.....</i>	<i>178</i>

Глава 4. Конституционно-правовая ответственность

4.1. Конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности, ее место в системе институтов конституционного права	180
4.2. Основания конституционно-правовой ответственности	185
4.3. Субъекты конституционно-правовой ответственности ...	199
4.4. Конституционно-правовые санкции	202
4.5. Процедуры осуществления конституционно- правовой ответственности. Конституционно-правовые иммунитеты.....	213
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>221</i>
<i>Литература.....</i>	<i>221</i>

Глава 5. Конституция и экономическая система.....

5.1. Конституционное регулирование экономики — необходимое условие успешного развития современного общества	224
5.2. Понятие и содержание конституционных основ экономической системы.....	227
5.3. Конституция и собственность. Формы собственности.....	230
5.4. Конституционно-правовые институты и принципы регулирования экономических отношений	235
5.5. Основные этапы эволюции конституционных основ экономической системы.....	249

5.6. Характерные тенденции развития конституционных основ экономической системы	251
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	258
<i>Литература</i>	259

Глава 6. Конституция и личность. Основы правового положения личности в России260

6.1. Понятие и элементы конституционного статуса личности. Основные концепции и международно-правовые стандарты прав и свобод человека и гражданина	261
6.2. Концепция прав и свобод человека и гражданина, закрепленная в Конституции Российской Федерации.....	271
6.3. Принципы основ правового положения личности	273
6.4. Гражданство Российской Федерации: Понятие и основные принципы, основания приобретения и утраты	281
6.5. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства.....	291
6.6. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев. Политическое убежище. Правовой статус коренных малочисленных народов.....	295
6.7. Понятие и система конституционных прав и свобод. Конституционные обязанности	301
6.8. Гарантии и защита конституционных прав и свобод.....	310
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	319
<i>Литература</i>	321

Глава 7. Формы государственного устройства. Федеративное устройство России323

7.1. Понятие и формы государственно-территориального устройства.....	324
7.2. Принципы современной модели федеративного устройства России. Соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.....	327
7.3. Конституционно-правовой статус России как федеративного государства.....	334
7.4. Состав Российской Федерации. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации.....	338
7.5. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Взаимное влияние Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, их участие в делах друг друга.....	351
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	364
<i>Литература</i>	364

Глава 8. Избирательное право и избирательные системы. Российский избирательный процесс	366
8.1. Народное представительство и выборы	367
8.2. Понятие избирательного права и избирательной системы	370
8.3. Принципы избирательного права Российской Федерации	379
8.4. Понятие и этапы избирательного процесса в Российской Федерации	385
8.5. Особенности проведения федеральных выборов	400
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	405
<i>Литература</i>	406
Глава 9. Институт главы государства. Президент Российской Федерации	407
9.1. Политико-правовая природа и разновидности статуса главы государства. Становление института президентства в России	408
9.2. Порядок выборов и вступления в должность Президента Российской Федерации. Символы президентской власти	411
9.3. Место и роль главы государства в системе государственных органов. Полномочия Президента Российской Федерации	420
9.4. Основания и порядок досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации.....	434
9.5. Акты Президента Российской Федерации. Конституционно-правовой статус Администрации Президента Российской Федерации	439
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	445
<i>Литература</i>	446
Глава 10. Законодательная власть. Федеральное Собрание	447
10.1. Понятие парламентаризма. Политико-правовая природа и функции парламента в современных государствах	448
10.2. Место и роль парламента Российской Федерации в системе государственных органов. Конституционные основы статуса и взаимодействия палат Федерального Собрания.....	452
10.3. Парламентский контроль и его основные виды	461
10.4. Внутреннее устройство Совета Федерации и Государственной Думы, порядок их работы	471
10.5. Конституционно-правовые статусы члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.....	478
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	486
<i>Литература</i>	487

Глава 11. Правотворчество. Федеральный законодательный процесс в России	488
11.1. Понятие правотворчества и особенности законодательного процесса в Российской Федерации	489
11.2. Основные стадии федерального законодательного процесса.....	494
11.3. Взаимодействие Президента Российской Федерации и Федерального Собрания в федеральном законодательном процессе.....	505
11.4. Влияние федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на федеральный законодательный процесс.....	508
11.5. Лоббизм как конституционно-правовая категория и объективное явление общественной практики	516
11.6. Особенности принятия отдельных законов.....	523
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>529</i>
<i>Литература.....</i>	<i>530</i>
Глава 12. Исполнительная власть. Правительство Российской Федерации	531
12.1. Конституционные основы деятельности правительства и иных органов исполнительной власти	532
12.2. Место и роль Правительства Российской Федерации в системе государственной власти.....	538
12.3. Состав и порядок формирования Правительства Российской Федерации.....	542
12.4. Полномочия Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации	549
12.5. Взаимоотношения Правительства Российской Федерации с Президентом Российской Федерации и Федеральным Собранием.....	555
12.6. Ответственность Правительства Российской Федерации. Отставка Правительства Российской Федерации	557
12.7. Система и структура федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации	560
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>564</i>
<i>Литература.....</i>	<i>565</i>
Глава 13. Судебная власть. Судебная система Российской Федерации. Конституционная юстиция	567
13.1. Понятие и функции судебной власти. Социально-правовая природа суда в государстве.....	568
13.2. Конституционно-правовые принципы осуществления судебной власти.....	573

13.3. Судебная система Российской Федерации. Конституционно-правовой статус судей в Российской Федерации	581
13.4. Место и роль Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов власти, порядок его формирования и компетенция.....	588
13.5. Основные стадии конституционного судопроизводства. Понятие, юридическая сила и значение решений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.....	591
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	599
<i>Литература.....</i>	600

Глава 14. Организация государственной власти субъектов федераций и других государственно-автономных территориальных единиц.

Система органов государственной власти

субъектов Российской Федерации 601

14.1. Конституционные основы организации и деятельности государственных органов субъектов федераций. Конституционные принципы организации и деятельности органов субъектов Российской Федерации	602
14.2. Конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	611
14.3. Система исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации	622
14.4. Основные формы взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	641
14.5. Порядок и организация деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировых судей.....	645
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	649
<i>Литература.....</i>	650

Глава 15. Конституционные основы

местного самоуправления и управления 652

15.1. Конституционная природа местного самоуправления. Разделение сфер деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в России.....	653
15.2. Территориальная организация местного самоуправления в России.....	659
15.3. Экономическая основа местного самоуправления в России.....	666

15.4. Формы осуществления власти населением и участия граждан в управлении делами на местах. Система органов местного самоуправления в России	670
15.5. Основные правовые формы взаимоотношений государственных органов и органов местного самоуправления	682
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	691
<i>Литература</i>	691

Принятые сокращения

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СМИ — средства массовой информации

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ООН — Организация Объединенных Наций

СНГ — Содружество Независимых Государств

США — Соединенные Штаты Америки

ФРГ — Федеративная Республика Германия

абз. — абзац

п. — пункт

разд. — раздел

ст. — статья

ч. — часть

Глава 1

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО: ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА. ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- содержание категорий конституционного права как отрасли права, как науки и как учебной дисциплины;
- теоретические подходы к определению предмета конституционного права как отрасли права;
- особенности конституционно-правовых норм, нормативную природу различных видов этих норм;
- характеристику субъектов и объектов конституционно-правовых отношений;
- отличительные признаки конституционного права как ведущей отрасли национальных систем права;
- систему и виды источников конституционного права, иерархию источников конституционного права Российской Федерации;

уметь

- выделять общественные отношения, входящие в предмет конституционного права;
- отграничивать конституционное право от иных отраслей права;
- оперировать понятиями и категориями, относящимися к базовым теоретическим конструкциям отрасли конституционного права;
- анализировать конституционно-правовые нормы по степени их нормативной определенности и способам воздействия на общественные отношения;
- отличать конституционно-правовые отношения от всех иных правовых отношений;
- правильно оценивать роль конституционного права в системе национального права;
- анализировать, толковать и определять юридическую силу различных видов источников конституционного права;

- давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам пределов и объема конституционно-правового регулирования различных общественных отношений;

владеть

- понятийным аппаратом, характеризующим предмет и метод конституционного права как отрасли права, инструменты конституционно-правового воздействия на общественные отношения, систему источников конституционного права;

- техникой толкования и оценки Конституции РФ, иных источников конституционного права в системе права;

- современной проблематикой развития предмета конституционного права, способов конституционно-правового воздействия на общественные отношения.

1.1. Конституционное право как отрасль права: предмет и метод

В правовой науке термин «конституционное право» традиционно рассматривается в трех качествах:

1) как *отрасль права* — совокупность общеобязательных правил поведения;

2) *наука* — система знаний и представлений об отрасли конституционного права и практики ее осуществления;

3) *учебная дисциплина* — систематизированное изложение важнейших положений науки конституционного права и основ конституционно-правового законодательства в учебных целях.

Конституционное право является составной частью любой национальной системы права. В рамках Европейского союза формируется наднациональная система конституционного права. Как любая отрасль права конституционное право представляет совокупность общеобязательных правил поведения, установленных (или санкционированных) и охраняемых государством. Особое положение отрасли конституционного права, характер ее правового воздействия предопределяется *двумя критериями: предметом и методом регулирования*. Наиболее важным критерием разграничения является предмет правового регулирования.

Предмет правового регулирования — те общественные отношения, которые подвергаются правовому воздействию.

Именно характер определенного круга общественных отношений предопределяет специфику правового регулирования этих отношений и в конечном счете обособление той группы норм права, которая выделяется в качестве самостоятельной отрасли права.

Конституционное право имеет свой предмет правового регулирования. В центре отношений, на которые воздействуют нормы конституционного права, всегда стоят отношения, связанные с политической и государственной властью, свободой и ответственностью человека в обществе и государстве. Поэтому эти отношения являются наиболее значимыми и для общества, и для государства, и для конкретного человека. В зависимости от уровня развития общества и существующих политико-правовых ценностей содержание предмета конституционного регулирования постоянно расширяется и уточняется.



Исторический экскурс

В период формирования институтов буржуазного государства и принятия первых писаных конституций (Конституции США 1787 г., Конституции Франции 1791 г.) предметом конституционного регулирования были отношения, связанные с организацией государственной власти, определением границ вмешательства государства в общество, установлением личной свободы человека в обществе и государстве.

После Второй мировой войны и особенно с конца 70-х — начала 80-х гг. прошлого века в конституциях капиталистических государств (например, Италии, ФРГ, Испании, Португалии, Бразилии, Мексики) расширяется регулирование вопросов демократизации политической жизни, социальных и экономических отношений, социальных прав граждан, участия государства в экономике.

С появлением конституций государств социалистической модели (конституций РСФСР, СССР, конституций Албании, Болгарии, Венгрии, ГДР, Китая, Кубы, Румынии, Чехословакии, Югославии и др.) в предмет конституционного регулирования включаются вопросы доминирующей роли государства в экономической и духовной жизни, установления официальных (государственных) приоритетов в социальном, экономическом и нравственном развитии, принципов планирования, производства и распределения товаров и продуктов, государственного регулирования основных экономических отношений.

До 1917 г. в российской правовой науке доминировал подход, по которому наука государственного права определялась как «учение о юридическом отношении государственного властвования»¹. В условиях абсолютной монархии, отсутствия ее конституционных ограничений в предмете государственного права на первый план выходит государственная власть, ее устройство и механизм функционирования.

¹ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право : в 2 т. СПб., 1909. Т. 1. С. 48.

В советский период предмет отрасли конституционного права значительно расширяется. В нем отражаются вопросы реализации идей полновластия трудового народа, обеспечения суверенитета государства, расширения прав наций, установления и функционирования новой модели федерализма, закрепления основных прав и свобод (прежде всего социальных), установления экономической основы советского строя. При этом первенство в предмете конституционного регулирования принадлежало вопросам принадлежности и организации государственной власти.



Точка зрения

«Нормы советского государственного права, — как писал один из ведущих советских государствоведов А. И. Лепешкин, — прежде всего, выражают и закрепляют государственный суверенитет и все важнейшие государственно-правовые формы его осуществления; они регулируют и закрепляют форму организации государства как в центре, так и на местах, структуру этих органов, принципы их организации и деятельности и основные вопросы полномочий»¹.

Следует отметить, что в последние десятилетия советского периода наметилась устойчивая тенденция расширения предмета конституционного регулирования за счет усиления конституционного воздействия на экономические, социальные, нравственные, духовные отношения. Например, согласно ч. 3 ст. 14 Конституции РСФСР 1978 г. «общественно полезный труд и его результаты определяют положение человека в обществе. Государство, сочетая материальные и моральные стимулы, поощряя новаторство, творческое отношение к работе, способствует превращению труда в первую жизненную потребность каждого советского человека».



Точка зрения

«Фактические конституционные отношения представляют систему экономических, политических, социальных отношений, выражающих сущность и основные черты развитого социализма»².

В советской научной литературе признавалось наполнение предмета конституционного регулирования экономическими, политическими, социальными и духовными элементами, которые при этом приобретают самостоятельное регулятивное значение.

¹ См.: Лепешкин А. И. Курс советского государственного права. М., 1961. Т. 1. С. 18–20.

² См.: Основин В. С. Особенности конституционных норм // Сов. государство и право. 1979. № 6. С. 38.

Конституция РФ 1993 г. учредила новую модель государства и общества, основанную на принципах демократического государства, гражданского общества, свободы личности и рыночной экономики.

Содержание предмета конституционного регулирования стало более многоплановым и многоуровневым. Помимо традиционных вопросов организации государственной власти, предмет российского конституционного права обогатился вопросами закрепления и осуществления современных идей конституционализма, принципов демократического общества, правового государства, разделения властей, социального государства, рыночной экономики, международных стандартов прав и свобод человека и гражданина.

Специалистам сложно однозначно определить сущность и содержание этих отношений через выделение какого-либо отдельного наиболее важного звена. При определении предмета конституционного права традиционно используется прием описания, перечисления тех общественных отношений, которые составляют основу данного предмета.

Если обобщить различные определения, предлагаемые в правовой литературе, то **предмет конституционного права** есть совокупность следующих групп общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли права. Это — общественные отношения в области:

- общих границ свободы и ответственности между обществом, личностью и государством;
- принадлежности политической (прежде всего государственной) власти, форм народовластия, суверенитета государства;
- взаимного комплекса прав и обязанностей между человеком и государством, основ правового положения личности, обеспечения и защиты конституционных прав и свобод;
- принципов и форм национально-государственного устройства, разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти;
- основных принципов организации и системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- формирования, организации и осуществления деятельности органов государственной власти.

При раскрытии содержания предмета конституционного права выделяются наиболее значимые группы отношений, которые отражают существо предмета конституционного

регулирования. По этому вопросу в российской научной правовой литературе можно выделить три основных подхода.

Первый заключается в том, что в общественных отношениях, относимых к предмету конституционного регулирования, приоритет отдается человеку как основной ценности в конституционной модели взаимоотношений общества, государства и человека.



Точка зрения

«В перечне основных отношений, входящих в содержание предмета на первый план, — подчеркивает М. В. Баглай, — выносятся отношения по защите основных прав и свобод человека и учреждающие в этих целях определенную систему государственной власти»¹.

Второй — ставит на первое место в перечне отношений, охватываемых предметом конституционного права, политическую, государственную власть. Здесь выделяются отношения по поводу реализации суверенитета народа, различных форм его народовластия в тех сферах общественной жизни, где государственная власть является важнейшим средством обеспечения народовластия.



Точка зрения

Предмет конституционного права — это фактические отношения по поводу: устройства государства и организации государственной власти; гражданской свободы (отношения между человеком и государством); носителя суверенитета и источника власти².

С точки зрения профессора Страсбургского университета Ж.-П. Жакке, конституционное право своим предметом имеет юридическое обрамление политических отношений, основное содержание которых составляет власть³.

Третий подход позволяет выделить важнейшие общественные отношения, которые в основном соответствуют структуре и логике Конституции РФ.



Точка зрения

Предмет конституционного права, с точки зрения профессора С. А. Авакьяна, есть фундаментальные общественные отношения, которыми характеризуются: основы конституционного (общественного) строя, сущность и формы власти народа; основы правового положения личности; государственное устройство; система, порядок формирования, принципы

¹ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. 4-е изд. М., 2004. С. 3.

² См.: Конституционное право : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 2004. С. 16.

³ См.: Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты : учеб. пособие : пер. с фр. М. : Юрист, 2002. С. 30.

организации и механизм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления¹.

В предмете конституционного права *по степени определенности* выделяются две основные группы общественных отношений:

1) *общие*, в которых выражаются основные устои, основы общественного и государственного строя государства;

2) более *конкретные*, в которых:

— реализуются конституционные права и свободы граждан;

— осуществляются государственное устройство; формирование и построение органов государственной власти, их компетенция, полномочия главы государства, парламента, депутатов, высших должностных лиц органов государственной власти, организация местного самоуправления;

— осуществляется воздействие на экономические и социальные отношения.

Важной задачей является определение объема предмета конституционного права, границ его содержания. Какие отношения могут входить в предмет конституционного права, а какие нет? Насколько общими или конкретными могут быть такие отношения? Эти вопросы связаны с рядом объективных и субъективных факторов: историческими традициями; уровнем экономического развития; политико-правовым сознанием правящей элиты; правовой культурой общества; конкретными потребностями и интересами государства и общества и т.д. Но в любом случае основным критерием включения того или иного общественного отношения в предмет конституционного права является степень их значимости для общества и государства.

Пример

В ст. 3 Конституции Греции закрепляется, что отношения церкви и государства строятся на том, что господствующей в Греции религией является религия восточно-православной Церкви Христовой². В ст. 14 Конституции РФ провозглашается, что российское государство является светским, отношения государства и церкви основаны на принципе отделения религиозных объединений от государства.

В Швейцарии в предмет конституционного права включают отношения между федерацией и кантонами, связанные с развитием спорта, кино, раци-

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. М., 2007. Т. 1. С. 20.

² См.: Конституция Греции // Конституции государств Европы : в 2 т. М. : Норма, 2001. Т. 1. С. 646.

онального использования и защиты вод, лесов, рыболовства и охоты. Так, согласно ч. 1 ст. 71 Конституции Швейцарской конфедерации Союз может поощрять швейцарское кинематографическое производство и кинематографическую культуру.

Расширение предмета конституционного регулирования является объективной реальностью для всех постиндустриальных стран. Современный предмет конституционного права вышел далеко за пределы организации и функционирования основных институтов публичной власти. Конституционное регулирование активно распространяется на отношения производства, распределения и перераспределения собственности, национальных благ. Так, сдерживание мирового финансово-экономического кризиса обусловило применение мер государственного воздействия по стабилизации рыночных отношений с использованием перераспределения национального богатства на поддержку частного сектора, фактической национализации, ограничения свободы договоров (например, по ограничению вознаграждения ведущим менеджерам частных компаний и т.д.).

Конституции развитых демократических стран воздействуют на общественные отношения с позиции выстраивания определенного уровня социальной справедливости, балансов социальных сил. Конституционное регулирование расширило свое влияние в сфере духовно-нравственных отношений¹. Такие конституционные ценности, как свобода и достоинство личности, достойный уровень жизни, ответственность за будущие поколения, любовь и уважение к Отечеству, вера в добро и справедливость, защита нравственности и т.д., создают необходимый формализованный каркас развитию нравственных и духовных отношений в обществе.

Конституции не могут оставаться нейтральными при решении задач сохранения экономического суверенитета государства, воздействия на рыночную экономику с целью обеспечения достойного уровня жизни своих граждан. Поэтому законодатель обращается к конституционному праву, чтобы посредством воздействия на экономические отношения решить, например задачу принадлежности основных полезных ископаемых страны. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные

¹ См.: Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 25.

ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Согласно ч. 1 ст. 27 Конституции Мексиканских Соединенных штатов «только мексиканцы по рождению или натурализации и мексиканские общества имеют право приобретать в собственность земли, воды и все относящиеся к ним».

Расширение и усложнение конституционно-правового регулирования не означает эскалацию конституционного права на всю совокупность общественных отношений, размывание конституционного воздействия.



Точка зрения

Предмет конституционного права, по мнению венгерского ученого А. Шайо, — это наиболее значимые отношения, составляющие модель данного общества, где государственная власть стоит на страже определенного равновесия демократических ценностей общества, государства и личности. И когда государство чрезмерно расширяет предмет конституционного регулирования, оно может нарушить установленный баланс¹.

Предмет конституционного регулирования отличается от предметов других отраслей права тем, что важнейшим элементом этих отношений все же является политическая (государственная) власть. Вместе с тем содержание предмета конституционного регулирования нельзя сводить только к проблемам и вопросам устройства и функционирования государственной власти и тем более отождествлять с отношениями в сфере осуществления полномочий исполнительной властью, которые составляют предмет административного права. Ведь главным в конституционном воздействии является обеспечение интересов личности и общества во взаимоотношениях между собой и с государством. Конституционное право является именно тем правовым механизмом, который должен гарантировать полноправное участие в этих отношениях личности, общества и государства, их взаимную меру свободы и ответственности. Нельзя, чтобы гражданское общество или личность имели абсолютный приоритет, и наоборот, чтобы государство имело такой приоритет. Государство — важнейший участник и в то же время инструмент обеспечения правового статуса общества и личности.

Поэтому основным назначением предмета конституционного регулирования является то, что в него входят отно-

¹ См.: Шайо А. Самоограничение власти: краткий курс конституционализма. М., 2001. С. 45—46.

шения по обеспечению равновесия (баланса) во взаимодействии общества, государства и личности с использованием политической власти как важнейшего инструмента и гарантии этих отношений.

Метод правового регулирования является вторым критерием выделения отрасли права, в том числе конституционного, в системе права.

Метод правового регулирования — совокупность приемов и способов упорядочения общественных отношений.

Если предмет правового регулирования отвечает на вопрос, какие отношения подвергаются воздействию, то метод правового регулирования определяет, как осуществляется это воздействие. Конституционное право регулирует фундаментальные отношения между государством и личностью, по организации и деятельности политической власти. При этом в нем используются различные правовые методы. В отличие от других отраслей права в конституционном праве сложно выделить единственный или главный метод (способ) правового воздействия.

Пример

Отношения в сфере гражданского права предполагают равенство участников в экономическом обороте. Поэтому одной из характерных черт метода гражданского права является равенство сторон регулируемого отношения. Эта черта наиболее полно проявляется в правовом способе установления дозволения. В административном праве, где отношения основаны на властном соподчинении сторон, основным методом (способом) правового воздействия выступает властное предписание. В отношениях в сфере уголовного права приоритетным является метод правового запрета.

Метод властных предписаний. Данный метод наиболее ярко выражен в конституционном праве. Основные характеристики государственной власти, устройство государства, полномочия его органов требуют жесткого правового определения в форме императивных предписаний.

Например: «Суверенитет государства распространяется на всю его территорию» (ч. 1 ст. 4 Конституции РФ); «Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики» (ч. 1 ст. 66 Конституции РФ); «Президент республики является главой вооруженных сил» (ст. 15 Конституции Французской Республики); «Управляет государством Правительство. Оно ответственно перед Риксдагом» (параграф 6 гл. 1 Конституции Швеции).