

## § 1. Конституция и государство

Первые конституционные акты или конституции в современном смысле этого слова (Великобритания, США, Франция) не случайно появились в XIII—XIV вв., хотя государство возникло намного раньше. Именно тогда человечество осознало высшую ценность личной свободы и в связи с этим необходимость обуздать государство, заставив его подчиняться каким-то заданным правилам. Представления о конституции были разработаны раньше (в частности, Аристотелем), но они вращались в основном вокруг вопросов о рациональном устройстве государственной власти в соответствии с понятиями демократии и справедливости. Но даже в этом ограниченном понимании основные законы не привились в древних государствах. Во времена Римской империи этим термином назывались императорские указы, а в Средневековье — акты о феодальных вольностях.

Демократические революции XIII—XIV вв. были вызваны потребностью не просто переустройства власти, а, главным образом, нахождения оптимального соотношения между властью и свободой. Поэтому как английская конституционная система, так и писанные конституции США и Франции в первую очередь решали именно эту задачу. В США это было сделано с определенной «осечкой», ибо создатели Конституции, принятой в 1787 г., попытались обойтись без раздела о правах и свободах граждан, посчитав достаточными английский принцип «что не запрещено, то дозволено», а также законодательство штатов. Но народ быстро заставил законодателей поправить положение, вследствие чего спустя два года был принят Билль о правах (первые 10 поправок к Конституции).

Таким образом, конституция является элементом определенной философии государства, и эта философия основывается на понимании опасности ничем не ограниченной власти государства для свободы и благополучия человека. Эта опасность ясно проявлялась в абсолютизме феодальных монархий, и демократические антифеодальные революции выдвинули требования о принятии конституций как

раз для того, чтобы сокрушить этот абсолютизм.

С тех пор прошло много лет, и может показаться, что угроза для свободы со стороны государства исчезла. Но это не так, хотя за последние два столетия демократия существенно окрепла. Не говоря уже о том, что в XX в. многие народы, добившиеся демократии, попали под гнет тоталитаризма, являющегося своеобразным аналогом неограниченного абсолютизма, тенденция злоупотребления властью объективно присуща любому государству, даже самому демократическому. Поэтому любое цивилизованное общество нуждается в конституции и создании режима ее неуклонного соблюдения. Противоречие «государство — конституция» неизбежно, но не опасно, если общество находит в себе силы для его преодоления на разумных началах, без насилия.

Демократическое государство — всегда конституционное государство, но не всякое государство, имеющее конституцию, может быть названо конституционным и демократическим.

К числу важнейших функций конституции относится закрепление преемственности в развитии государственности (в англо-саксонских странах это понятие более точно определяется через термин «континуитет», т. е. непрерывность, преемственность государственной власти), тем самым конституция подчеркивает незыблемость государственности, несмотря ни на какие революции, государственные перевороты или перестройки. В нынешней российской Конституции эта функция выражена в двух аспектах — в преамбуле говорится о сохранении исторически сложившегося государственного единства и о возрождении суверенной государственности России. Первый аспект, страдающий некоторой неясностью, следует, по-видимому, понимать как неделимость территориального пространства, на котором исторически сложилось Российское государство. Второй — как признание фактической утраты Российским государством своей суверенности в годы вхождения в состав СССР и стремление восстановить ее. Преамбула не имеет нормативного значения, а значит, каких-либо прямых правовых последствий ее формулировки не порождают, хотя морально-политическое значение ее деклараций весьма велико.

В конституциях почти всегда подчеркивается, что они принимаются народом или от имени народа. В Конституции США, например, использована формула «мы, народ Соединенных Штатов Америки...», ФРГ — «немецкий народ... принял в силу своей учредительной власти настоящий Основной закон», Франции — «французский народ одобрил... Конституционный закон». Российская Конституция заимствует этот подход

— ее преамбула, содержащая ряд принципиально важных положений, построена как длинная, но единая грамматическая фраза: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации... принимаем Конституцию Российской Федерации». Тем самым подчеркивается главный источник учредительной конституционной власти — народ, а Конституция как бы юридически связывает народ и государство, выражает правомерность власти над людьми.

Конституции также обычно закрепляют народный суверенитет, тем самым признавая, что никто, в том числе и государственная власть, не вправе отнять у народа верховное право самому решать свою судьбу. Тут естественное право получает позитивное закрепление. Впервые принципы национального суверенитета были определены французской Декларацией прав человека и гражданина 1789 г., а затем они были заимствованы многими другими государствами. Конституция Италии, например, в первой же статье утверждает, что «суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его в формах и в границах, установленных Конституцией».

В Конституции РФ этот вопрос решен однозначно: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3). Из подобного рода формулировок ясно вытекает право народа на свержение тиранической власти, если она нарушает его естественные права и основывается на насилии. В этом подлинный, хотя и скрытый, смысл принципа народного суверенитета.

В XX в. конституции стали играть еще одну важную роль — противодействие возросшему радикализму, планам революционного переустройства общества. Коммунистическое учение открыто поставило вопрос о захвате власти с целью обобществления средств производства, ликвидации свободы предпринимательства и других прав и свобод человека, если они мешают авторитарному пониманию равного распределения благ, социальной справедливости, классовой демократии. Но ясно, что такое «переустройство» невозможно без насилия и ликвидации правового государства, что и подтвердил коммунистический эксперимент в России и ряде других стран.

Над демократическим обществом постоянно висит опасность правого радикализма, т. е. фашизма. Идеи национальной исключительности и популистского равенства оборачиваются, как это было в Германии, Италии и ряде других стран, установлением жесткой диктатуры и массовым уничтожением людей. Правый радикализм, одеваясь в тогу патриотизма, объективно враждебен инакомыслию, он чреват в случае прихода его

сторонников к власти замораживанием в конечном счете производительных сил, войной, полным отказом от общечеловеческих понятий о духовности и демократии. Эта опасность, хотя и в разной степени, существует в современной России, ФРГ, Франции, Австрии, Голландии и других государствах.

Демократическая конституционная законность призвана сдерживать притязания левого и правого радикализма, обеспечивая обществу уверенность в прочности гарантий свободы и равенства. Конституция не может запретить образ мышления и законную деятельность левых и правых радикалов — это было бы само по себе отказом от демократии, но она может и должна создать такой правовой климат, который послужит барьером для антидемократических переворотов.

Есть еще одна важная функция конституции — препятствовать территориальному распаду государства, обеспечивать его единство и неделимость. В наше время в ряде стран отмечается подъем национализма и сепаратизма. Распался ряд бывших социалистических государств (СССР, Югославия, Чехословакия), нарастает борьба широких слоев народа за выделение в самостоятельные государства (Квебек в Канаде, Абхазия в Грузии, Нагорный Карабах в Азербайджане, Кашмир в Индии, Тибет в Китае и др.). Сепаратистские тенденции существуют и в современной России. В связи с этим возрастает значение конституции как инструмента для достижения единства народов, исторически соединенных в том или ином государстве. Эта роль конституции была осознана развитыми странами давно, и она помогла сохранить единство таких государств с многонациональным составом населения и сильными сепаратистскими движениями, как Великобритания, Бельгия, Испания.

---

## § 2. Определение конституции и ее содержание

Конституция — прежде всего юридический документ, основа государственности, законности и правопорядка. Именно в таком качестве она составляет предмет науки конституционного права. Но в то же время — это политический документ, ибо она, безусловно, оказывает регулирующее воздействие на политические отношения в обществе. Однако это уже область политологии. Некоторые ученые полагают, что конституция выполняет и определенную идеологическую функцию, хотя это в прямом смысле скорее свойственно тоталитарному государству.

Сумма ценностей, лежащих в основе конституции демократического правового государства, находится как бы за пределами идеологического плюрализма. Конституция — вне идеологии, она только необходимое условие для выражения любой идеологии; если она и выражает какую-то определенную, универсальную идеологию, то это — философия свободы и правового государства.

Под конституцией (от лат. *constitutio* — установление) понимают основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу. Этот закон закрепляет основные принципы государственного строя, высшие правовые гарантии прав и свобод человека и гражданина, а также структуру и взаимоотношения органов государственной власти и управления (форму правления). Конституция очерчивает круг функций государства, устанавливает основы его отношений с человеком и обществом.

В мировой конституционно-правовой теории нет единого взгляда на содержание Конституции. Конституции разных стран являют собой весьма пеструю картину, что отражает различие исторических условий их принятия и уровня конституционного правосознания. В Великобритании, например, вообще нет писаного основного закона, вследствие чего порой трудно определить, имеют ли те или иные акты конституционное значение (формально такого различия между законами может и не быть). В США Конституция действует более двух столетий и адаптируется к меняющимся условиям с помощью судебных толкований, поэтому ее содержание выходит за рамки собственно конституционного текста. В Италии, ФРГ конституции были приняты после Второй мировой войны с учетом новейшего социально-политического опыта, поэтому их содержание весьма широкое. В бывших социалистических странах (СССР, Польша и др.) конституции были подчинены идеологическим целям правящих компартий, а в развивающихся государствах эти акты в основном заимствуют модели развитых стран, часто не соответствующие местным условиям.

В то же время для конституционной теории и практики характерна определенная унификация представлений о содержании современной конституции на базе утвердившихся общих взглядов на демократию. Ни у кого не вызывает сомнений, что первейшей целью и задачей конституции в любой стране должны стать гарантии прав и свобод человека и гражданина, что устройство государственной власти может быть демократическим и эффективным только при соблюдении принципа разделения властей, что народный суверенитет воплощается через представительную систему, формируемую на основе всеобщего избирательного права, и т. д. Другими словами, мировое сообщество как бы выработало определенную модель демократического государства, соответствующего принципам современной цивилизации. Эта модель указывает, что непременно должно быть включено в конституционный текст, а что является предметом внеконституционного законодательного регулирования или вообще

лишним. Такая «селекция» унифицировала и рационализировала конституционную теорию, придала ей более или менее четкие границы. Новейшие конституции в бывших тоталитарных странах (России, Украине, Казахстане, Армении, Румынии, Венгрии, Болгарии и др.) почти откровенно базируются на этой модели, что, разумеется, не исключило в каждом случае некоторого отхода от нее с целью учета национальных политических условий.

В демократическом обществе создаваемый конституцией механизм власти — это всегда компромисс, поскольку в общественной жизни участвуют или ведут борьбу за власть различные политические силы. Этот компромисс, хотя и вынужденный для многих, но все же добровольный, выражает общую (за исключением деструктивных сил) заинтересованность решать проблему власти и свободы на основе закона, а не применения силы. Конституция поэтому не может действовать в интересах только одного, пусть даже могущественного класса, она воплощает гражданское согласие и противостояние насилию. Трудно представить себе, чтобы какой-либо класс или социальная группа, установив свое господство в демократическом обществе, сумели предложить народу какие-то иные, кроме общеизвестных, понятия демократии, справедливости и основных прав человека. Власти даже при авторитарном и тоталитарном режимах не рискуют принимать явно антидемократические конституции, переводя свои подлинные цели в плоскость внеправовых политических действий. Поиски компромисса допустимы при создании механизма власти, но не при определении первейшей цели конституции — охраны прав и свобод человека.

Такому пониманию социальной природы конституции противостояла марксистско-ленинская наука государственного права, которая вслед за своими классиками трактовала конституцию как результат «соотношения сил в классовой борьбе», отвергая надклассовый характер конституции. Считалось (по Марксу и Ленину), что основной закон выражает волю господствующего класса и насилие этого класса над большинством народа. Никого не смущало, что этот тезис никак не соотносится с историческими фактами. Невозможно, например, представить себе, чтобы за более чем двухсотлетний период действия Конституции США в стране не произошло изменений «соотношения сил в классовой борьбе», а американский народ не распознал ее одностороннюю «классовую сущность» и не воспользовался своим правом свергнуть тиранию. Но Конституция США продолжает действовать и поныне, вызывая уважение и поддержку американского народа, что подтверждает жизнеспособность ее построения не на конъюнктурном «соотношении сил», а на вечных ценностях и здравом смысле.

Насильственно-принудительный характер конституции был присущ как раз социалистическому строю, хотя и здесь формула о «соотношении сил в классовой

борьбе» была бессмысленна, ибо классовая борьба в этом обществе была подавлена. В тоталитарном обществе природа конституции как социального компромисса, достигаемого различными силами, уступает место насилью со стороны одной политической силы, навязывающей народу конституцию только в целях оформления своей диктатуры.

Конституции тесно связаны с общественным устройством той или иной страны и в свою очередь на него влияют. В тоталитарном обществе эта связь выражена непосредственно в самом тексте конституции, которая закрепляет государственное руководство обществом и все основные идеологические установки правящей партии в отношении экономической и политической систем. Идеология, таким образом, приобретает силу основного закона, а мешающие ей права человека отвергаются.

В демократическом обществе ничего подобного быть не может. Гражданское общество тем и отличается от государственно-организованного, что оно строится на основе свободы и инициативы людей и их объединений, не нуждающихся в тотальном государственном регулировании. Конституция как бы объявляет гражданское общество «заповедной зоной», обязывая государство охранять ее. В подлинно демократической конституции не может быть выражено стремление законодателей к установлению социалистического или капиталистического строя — общественный строй складывается из суммы незыблемых прав и свобод человека и соответствующей общественной самостоятельности людей, а также четко сформулированных обязанностей государства решать общие проблемы в интересах людей. Выход за эти пределы — путь к тоталитаризму.

В марксистской литературе было принято различать «реальные» и «фиктивные» конституции. С помощью этих категорий доказывалось, что в капиталистических странах конституции фиктивны, ибо только скрывают диктатуру буржуазии, а в социалистических они реальны, поскольку устанавливают подлинное народовластие. Все здесь, как видим, поставлено с ног на голову.

Категория «фиктивности» не лишена смысла. Она, например, полностью применима к бывшим и нынешним социалистическим конституциям, и прежде всего в части, связанной с закреплением в них прав и свобод граждан. Фиктивен в них и механизм государственной власти, поскольку реальная власть принадлежит партийному аппарату. Можно говорить о фиктивности конституций в тех развивающихся странах, где установлена военная диктатура. Другими словами, фиктивность конституции есть не что иное, как черта тоталитаризма или авторитаризма.

Что же касается демократических государств, то характеризовать их конституции через указанные категории просто нелепо. Если конституция фиктивна, то ни о какой демократии, правовом государстве не может быть и речи. В развитых странах установлен реальный конституционный режим, почему и нет попыток государственного переворота, а население в целом демонстрирует удовлетворенность степенью охраны своих прав и свобод. Иное дело, что во многих конституциях есть нормы, которые на практике не применяются (например, право абсолютного вето у английской королевы), но это неизбежные анахронизмы в старых текстах или издержки конституционного творчества.

Иногда самой структурой конституции, т. е. расположением глав, подчеркивается степень значимости тех или иных основных институтов. Например, во Франции в 1958 г. при переходе от парламентаризма к президентской форме правления в Конституции главы «Президент» и «Правительство» поместили перед главой «Парламент», ясно указав тем самым на перемещение центра тяжести в государственном механизме в сторону президентской власти. Аналогичное расположение глав и явно с той же целью видим в действующей Конституции РФ.

Но это не обязательное правило. В такой неоспоримо президентской республике, как США, раздел «Исполнительная власть», устанавливающий президентские полномочия, следует за разделом «Законодательная власть». В старых конституциях (США) вообще нет специального раздела о правах и свободах граждан, а основной текст содержит только нормы о механизме власти, но новые (Португалия, Испания) предпочитают начинать именно с них, подчеркивая первостепенное значение этого института. Но и такое акцентирование, в общем, не имеет решающего значения при оценке целей конституции.

Как правило, конституции начинаются с преамбул, которые носят торжественно-декларативный характер и не имеют юридической силы. В преамбулах часто фиксируются цели и функции государства, подчеркиваются историческая преемственность государственности, ответственность перед Богом и народом, нравственные основы конституции и т. д. — они как бы определяют дальнейшее содержание конституции.

В Конституции РФ с формальной точки зрения преамбулы нет, но содержится введение, состоящее из нескольких принципиальных положений. Они объясняют причины и цели

принятия Основного закона. Среди них утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, сохранение исторически сложившегося государственного единства, возрождение суверенной государственности, утверждение незыблемости ее демократических основ, обеспечение благополучия и процветания России. Это введение фиксирует также общность судьбы многонационального народа России, верность общепризнанным принципам равноправия и самоопределения народов, почитание памяти предков, передавших любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, а также ответственность за свою Родину перед нынешним и будущим поколениями и осознание себя частью мирового сообщества. Это нравственно-политические воззрения российского народа, которые обуславливают принятие данной Конституции.

В заключительных разделах конституций обязательно содержатся нормы о порядке изменения основного закона и некоторые переходные положения, подчас весьма важные.

Таким образом, структурный анализ конституции с элементами логического анализа помогает уяснению воли законодателя.

---

### **§ 3. Прямое действие конституции**

Конституция — это фундамент конституционного права, а следовательно, только часть его. Каждая норма основного закона обрастает другими нормами из различных источников. Это неизбежно, но при этом возникает опасность, что конституционные положения могут как бы раствориться в море конституционного права, потерять свой приоритет.

Чтобы этого не произошло, определенным нормам конституции или всей конституции законодатель придает статус прямого и непосредственного действия, что позволяет заинтересованному субъекту требовать защиты своих прав в судебном порядке, ссылаясь только на конституционную формулировку. Такое прямое действие конституции наиболее важно для защиты прав и свобод граждан. Даже в тех странах, где об этом нет упоминания в тексте конституции, прямое действие давно признается судебной практикой. В России о непосредственном действии прав и свобод человека и гражданина говорится в ст. 18 Конституции, а о прямом действии Конституции — в ч. 1 ст. 15.

Прямое и непосредственное действие фактически предусматривается и в других нормах Конституции РФ. Например, не требует никакого дополнительного разъяснения или дополнения норма Конституции о том, что Президент РФ вносит законопроекты в Государственную Думу (п. «г» ст. 84). В других случаях, однако, для применения конституционной нормы требуется принятие закона — обычного или конституционного.

Верховный Суд РФ постановлением от 31 октября 1995 г. разъяснил судам, что при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного акта и во всех необходимых случаях применять Конституцию РФ в качестве акта прямого действия. Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности, когда:

- 1) закрепленные нормой Конституции положения исходя из ее смысла не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;
- 2) суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей;
- 3) суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

4) закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, противоречит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

---

#### § 4. Виды конституций

Многообразие конституций, явившееся следствием длительного исторического развития, требует их классификации по каким-то существенным признакам.

Различаются, например, писанные и неписанные конституции. В большинстве стран мира существуют единые писанные конституции, принимаемые в определенном порядке. В наше время сложилось общее представление о необходимости принимать конституции именно в такой форме. Но есть страны (Великобритания, Швеция и др.), в которых под конституцией понимают несколько правовых актов и даже обычаи (конституционные соглашения), а единого писаного акта нет. Такая система, сложившаяся в конкретных исторических условиях, отнюдь не свидетельствует о слабости конституционного строя в этих государствах — напротив, этот строй часто гораздо прочнее, чем, например, в странах, где писанные конституции меняются как перчатки.

Конституции классифицируются по порядку принятия. Различаются октроированные (дарованные сверху) конституции — обычно так называют те основные законы, которые были «дарованы» народу монархом (Лихтенштейн, Непал). Такой характер носили также конституции, данные Великобританией своим колониям в ходе деколонизации Африканского континента.

Общепризнанные легитимные способы принятия конституции — с помощью учредительного собрания и референдума. Первым способом, например, была принята ныне действующая Конституция США (Конституционным конвентом в 1787 г.), а также Италии (1947 г.), Индии (1948 г.), Болгарии и Румынии (1990, 1991 гг.), а вторым — Франции (1958 г.). Всенародное голосование (референдум) стало способом принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. Но в подавляющем большинстве государств политические условия позволяли принимать конституцию обычным парламентским путем, хотя после этого они иногда выносились на референдум

(Испания, 1978 г.).

Отмеченные способы принятия конституции сами по себе не свидетельствуют о большей или меньшей легитимности. Каждый из них так или иначе связан с тайным голосованием избирателей, а следовательно, обеспечивает волеизъявление народа. К этому не имеют отношения пародии на «всенародное обсуждение» конституции, свойственные тоталитарному государству, когда с помпой собираются сотни тысяч «поправок» к проекту, а учитывается, и то формально, менее десятка. Именно так обставлялось, например, принятие советской Конституции в 1977 г.

С порядком принятия конституции связан термин «харизматическая конституция» (от греч. charisma — божественный дар). Этим термином обозначают конституцию, в разработке и принятии которой ведущую роль играет одаренный политический лидер, имеющий большое влияние, или диктатор той или иной страны, своей личностью окрашивающий политический режим. В коммунистических государствах на эту роль претендовали генсеки правящих партий, вследствие чего в СССР, например, в свое время утвердились термины «сталинская Конституция», «брежневская Конституция». Но это возможно и в демократических странах. Во Франции, например, смена парламентской формы правления на президентскую в 1958 г. произошла благодаря усилиям генерала де Голля, вследствие чего и Конституция получила название деголлевской. Возможно, по аналогии с этим, Конституция РФ 1993 г. будет названа ельцинской.

По порядку изменения различаются конституции «гибкие» и «жесткие». Первые изменяются и дополняются так же, как обычные законы, — таких теперь немного; вторые — с соблюдением определенных условий (рассмотрение поправки спустя определенное время после ее внесения, наличие квалифицированного большинства, обязанность ратификации субъектами федерации и др.), т. е. создаются трудности на пути внесения изменений и поправок. В США, например, за более чем 200-летнюю историю Конституции в нее включили только 27 поправок, хотя обсуждалось несколько тысяч. К числу «жестких» конституций следует отнести и Конституцию РФ. «Жесткий» порядок способствует большей стабильности конституции, хотя решающее значение здесь имеют политические условия.

В правовой литературе встречаются также классификации, где и конституции делятся на монархические и республиканские, унитарные и федеративные, но по существу это повторение классификации основных форм правления и форм государственного устройства, которые составляют самостоятельный институт конституционного права.

Различаются постоянные и временные конституции. Последние характерны для переходных периодов, обычно наступающих после государственных переворотов.

---

## § 5. Конституции в федеративном государстве

Федеративному государству свойственна конституционная система, состоящая из федеральной конституции и конституций субъектов федерации. Каждая федерация является объединением государственных образований, которые обладают определенными признаками государства, и прежде всего правом принимать свои конституции. Так, в США каждый штат имеет свою конституцию, в ФРГ — каждая земля, в Швейцарии — каждый кантон и т. д. Встречаются, хотя и редко, федерации, в которых субъекты не имеют своих конституций — в Индии, например, конституция принята только в штате Джамму и Кашмир.

Принятие конституций субъектами федерации не является свидетельством их суверенитета — сам по себе факт вхождения в федеративный союз означает отказ от основных суверенных прав (в области обороны, финансов, внешних сношений). Поэтому конституционная теория и практика в федеративных государствах не рассматривает субъекты федерации как суверенные государства и не признает право их выхода из федерации, а конституции этого и не закрепляют. Исключение составляла советская федерация, в которой союзные республики рассматривались как суверенные государства с правом выхода, что в практической жизни значения не имело.

В 1990-е гг. в Российской Федерации возникло положение, когда конституции ряда ее субъектов (республик Татарстан, Башкортостан и др.) закрепили суверенитет своего государства, а Конституция самопровозглашенной Чеченской Республики — Ичкерии объявила государство не только суверенным, но и равноправным субъектом в системе мирового содружества наций. Однако если рассматривать такое положение не с политической, а с юридической точки зрения, то станет ясным противоправный характер попыток обосновать суверенный характер субъектов РФ. Ни один из них не имеет корней государственной независимости и никогда не обладал правом выхода из Российской Федерации. Конституции этих республик в данном случае закрепили положение, которое в его полном значении нельзя квалифицировать иначе как юридически несостоятельное, что впоследствии (2000 г.) подтвердил Конституционный

Суд РФ.

Существование федеральной конституции и конституций субъектов федерации всегда порождает вопрос об их соотношении. В самой общей форме он решается на основе верховенства федеральной конституции и обязанности конституций субъектов федерации соответствовать ей. Но при этом есть ряд конкретных вопросов, требующих ответа. Это прежде всего вопрос о разграничении компетенции федеральных органов государственной власти и соответствующих органов субъектов федерации. Он, как правило, решается путем установления исключительной компетенции как федерации, так и ее субъектов, а также их совместной компетенции. Фактически это означает, что конституционная система федеративного государства утверждает полный суверенитет союза и определенные самостоятельные полномочия субъектов. При этом конституции субъектов федерации устанавливают свою систему органов государственной власти, систему органов местного самоуправления, а иногда и судебную систему (США).

Содержание конституций субъектов федерации весьма неоднородно. В прежних тоталитарных федерациях (СССР, Югославии) они просто повторяли положения федеральной конституции, вследствие чего не имели большого значения. В демократических федерациях, где субъекты, как правило, не представляют национальную государственность, их конституции в основном преследуют цель как бы разукрупнить федеральную власть. Практически не встречаются расхождения с федеральной конституцией по вопросам прав и свобод человека, а механизм власти функционирует в пределах точно очерченной компетенции. Такие конституции поэтому внешне кажутся малозначительными, но на деле весьма важны для предотвращения чрезмерной концентрации власти, способной угрожать свободе людей. В то же время в этих конституциях подчас заметно увлечение законодателей местной государственной символикой (закрепление своего флага, гимна, «официальных» птиц или рыб в ряде штатов США и др.), а также включение в тексты малозначительных и даже парадоксальных положений (кантоны в Швейцарии).

Конституции субъектов РФ (республик) теоретически призваны выразить особенности национальной государственности, но они все же не содержат чего-либо принципиально национально-го (кроме, пожалуй, названий законодательных органов, закрепления того или иного языка в качестве государственного, государственной символики). Многие из этих конституций принимались под сильным давлением националистических сил, главным образом стремившихся воплотить в них национальный суверенитет. При этом ряд конституций оказался в противоречии с федеральной Конституцией.

Конституции республик, как и уставы других субъектов РФ, закрепляют права и свободы граждан практически в том же объеме, что и Конституция РФ, так что смысл такого закрепления, имея в виду действие федеральной Конституции на всей территории Российской Федерации, не особенно велик. Он, однако, объясним, когда дело заключается в установлении дополнительных гарантий конституционных прав или в их расширении, но это встречается крайне редко — гораздо чаще устанавливались непредусмотренные федеральным законодательством ограничения избирательных прав граждан, свободы передвижения и выбора места жительства, искусственное сужение перечня объектов, которые могут находиться в собственности физических лиц. Уставами некоторых субъектов РФ предусматривалась возможность ограничения прав и свобод граждан этих территорий областными законами, хотя регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в исключительном ведении Российской Федерации, т. е. они могут быть ограничены только федеральным законом в соответствии со ст. 55 Конституции РФ.

В большинстве конституций и уставов закрепляется признание верховенства Конституции РФ. Однако порой положения о верховенстве и приоритете конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ на его территории формулировались без учета положений Конституции РФ о верховенстве и действии Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации без каких-либо ограничений.

Отсюда серьезные отклонения от Конституции РФ при определении статуса республики. Так, в Конституции Республики Северная Осетия — Алания было закреплено, что эта республика является «государством, добровольно входящим в состав Российской Федерации». Конституцией Республики Тыва устанавливалось вхождение этой республики в состав Российской Федерации на основе Федеративного договора, провозглашалось право на выход из состава Федерации по итогам всенародного референдума. Республика Татарстан пошла дальше, определив себя как «суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией — Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения». Некоторые республики даже закрепили положение, согласно которому их отношения с Российской Федерацией строятся на делегировании части своих полномочий в пользу Федерации (Бурятия, Башкортостан, Саха (Якутия)). Встречались весьма радикальные положения о возможности ратификации республикой федеральных законов (Ингушетия, Саха (Якутия)), приостановления действия Конституции РФ и федеральных законов на территории республики (Башкортостан).

Почти во всех конституциях и уставах в разделах о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и федеральными

органами государственной власти имелись отклонения от соответствующих положений Конституции РФ. Так, часто устанавливалось верховенство субъекта РФ в отношении национальных богатств, его исключительная собственность на землю и ее недра, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, находящиеся на его территории. Субъекты РФ относили к своему ведению право осуществлять финансовое, банковское, валютное, денежно-кредитное регулирование. Вместо осуществления международных и внешнеэкономических связей к ведению субъекта РФ нередко относили международные и внешнеэкономические отношения и соответствующие договоры и т. п.

Многие конституции и уставы проявляли непонимание принципа разделения властей, распространяющегося не только на федеральную власть, но и на систему органов государственной власти субъектов РФ. Так, во многих из них не только отдавался приоритет законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ в законодательном процессе, но и сам процесс кадрового формирования органов исполнительной власти относился к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти. Руководители органов исполнительной власти субъектов РФ иногда наделялись полномочиями, которыми они не могут обладать согласно Конституции РФ, например правом введения на территории или в отдельных местностях субъекта РФ чрезвычайного положения или правом помилования. В нарушение принципа разделения властей субъекты РФ закрепляли право устанавливать подотчетность руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ (президента или главы республики, главы администрации) законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ.

Такое положение не могло сохраняться долго, и с весны 2000 г. федеральный центр стал проводить широкую деятельность по восстановлению единого конституционного поля страны. Эту деятельность по своим линиям развернули Президент РФ, Конституционный Суд, Генеральная прокуратура, Министерство юстиции. Положения конституций и уставов субъектов РФ в основном были приведены в соответствие с Конституцией РФ.

---

## **§ 6. Соблюдение и охрана конституции**

Прочность конституционного строя в решающей степени зависит от соблюдения конституции и прямо пропорциональна законопослушности граждан. Однако в любом

обществе есть люди и организации, цели и деятельность которых представляют угрозу для конституции. Угроза также исходит от превышения полномочий или злоупотреблений со стороны должностных лиц и органов государства — главы государства, парламента, правительства. Нарушения конституции опасны тем, что разрушают фундамент государственности и веру людей в незыблемость конституционных порядков. А это порождает смуту и хаос, опасность государственных переворотов, ущемления прав человека.

Демократическое государство поэтому обязано обеспечивать соблюдение конституции и охранять ее от любых нарушений. Наиболее грубые и опасные нарушения наказываются в уголовном порядке. Практически в любой стране предусматриваются такие составы преступления, как «заговор с целью захвата власти», «призывы к насильственному свержению государственного строя» или просто «неуважение к конституции».

Однако высшие гарантии безопасности конституции заложены в самом ее тексте. В Конституции РФ говорится: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (ч. 2 ст. 15). Обязанность здесь закреплена в самой общей форме, скорее как общий принцип всей государственности, без установления ответственности за ее невыполнение. Но именно с этого начинается установление режима конституционной законности и всего правопорядка. Государство и граждане как бы договариваются строить отношения между собой на основе Конституции, принимая на себя определенные обязанности, и прежде всего соблюдать Конституцию.

Целям охраны Конституции служит положение ч. 5 ст. 13: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя...» Тем самым гарантируется деятельность только тех объединений, которые признают конституционные порядки.

Конкретные требования соблюдать конституцию, обращенные к отдельным гражданам, могут показаться не столь значительными. В Конституции РФ, например, отдельно установлены всего три основные конституционные обязанности граждан (платить налоги, охранять природу, защищать Отечество — ст. 57—59), в то время как она закрепляет десятки прав и свобод граждан. В других странах упоминания о конституционных обязанностях часто и вовсе нет (США, Великобритания и др.).

Вряд ли можно предположить, что простые граждане в состоянии каким-либо образом, кроме как через участие в выборах, обеспечивать соблюдение конституционных норм, касающихся механизма власти. Но требования к гражданам соблюдать конституцию все же не сводятся к их конституционным обязанностям, а имеют более широкое конкретное содержание, которое вытекает из общего смысла, роли и функций конституции. От каждого гражданина требуется:

- уважать конституционные права других граждан;
- подчиняться правовым актам, изданным конституционными органами государственной власти, а также вступившим в законную силу судебным решениям и приговорам;
- уважать конституционные порядки, ни при каких условиях, кроме необходимой самообороны, не применяя насилие.

Эти минимальные требования законопослушания абсолютно необходимы для жизнеспособности любой конституции, они должны рассматриваться как добровольно принятые на себя гражданами обязательства охранять конституцию и ее порядки. Они, как видим, носят пассивный характер, ибо предполагают только воздержание от тех или иных действий против конституции.

Но Конституция РФ предусматривает и активные формы ее охраны гражданами. Так, ч. 2 ст. 46 устанавливает, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Помимо этого конституционного права Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в редакции от 5 апреля 2005 г.) регламентируется право граждан обращаться с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод в Конституционный Суд РФ. Следовательно, не только должностные лица, органы государства и общественные объединения наделены правами по охране Конституции, но и граждане. В этом состоит важная новелла конституционной правосубъектности личности в новом Российском государстве.

Необходимо также признавать за гражданами, как и за народом в целом, еще одно важное право на активные действия по охране конституции. Речь идет о чрезвычайной ситуации, когда возникает непосредственная угроза существованию конституции путем совершения государственного переворота. Народ, безусловно, вправе противостоять таким действиям антиконституционных сил. Об этом праве ничего не говорится в тексте Конституции РФ, но оно принадлежит народу в силу его суверенитета и естественного права. Невозможно, следовательно, придать такому праву позитивную форму, оно при

любом повороте событий может звучать только как моральное оправдание действий народа, несмотря на то что не сможет опереться на единообразное понимание всеми его слоями.

Но главная ответственность за соблюдение и охрану конституции падает все же на должностных лиц государства. В России — прежде всего на Президента, который согласно Конституции является ее гарантом (ч. 2 ст. 80). При вступлении в должность он приносит народу присягу, в которой клянется «соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации» (ч. 1 ст. 82). Эти нормы страдают некоторой неопределенностью и вряд ли могут при всех условиях исключить политический субъективизм Президента в понимании угрозы для Конституции; неясным остается и содержание мер, которые входят в понятие «гарант». Но тем не менее такие обязанности на Президента возложены и им добровольно приняты, что заставляет признать за ним право и обязанность самостоятельно принимать решения и действовать в соответствующих обстоятельствах.

Конституция не возлагает специальных обязанностей по ее охране на Федеральное Собрание, Правительство, Верховный и Высший Арбитражный суды. Но ясно, что как в силу своих конституционных полномочий, так и при чрезвычайных обстоятельствах, представляющих угрозу конституционному строю, они обязаны действовать в соответствии с Конституцией и в ее защиту. Такая же обязанность должна быть признана в отношении Вооруженных Сил и правоохранительных органов, находящихся в ведении исполнительной власти.

Конституция предусматривает назначение Государственной Думой Уполномоченного по правам человека, который является своеобразным аналогом омбудсмана в ряде государств. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. определяет его полномочия и порядок работы. По замыслу создателей Конституции он призван стоять на страже прав и свобод человека, содействовать претворению в жизнь конституционных гарантий.

Особую роль в охране конституции и обеспечении ее соблюдения играет конституционный суд. Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ всех нормативных актов государства (законов, конституций республик и др.), разрешает споры о компетенции, дает толкование Конституции РФ, осуществляет ряд иных полномочий, призванных обеспечить неуклонное соблюдение Конституции. Особенно важно то, что Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет

конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Такое право предоставляет Конституционному Суду широкие возможности способствовать поддержанию и укреплению конституционного строя в России.

Нормы, устанавливающие обязанности определенных органов государственной власти по охране и соблюдению Конституции, содержатся практически во всех республиканских конституциях и уставах других субъектов РФ.

Тем не менее некоторые органы государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления периодически принимают правовые акты, противоречащие Конституции РФ и федеральному законодательству, в том числе и такие, которые ограничивают права и свободы граждан. Это послужило причиной принятия в 2000 г. изменений и дополнений в федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 4 декабря 2006 г.) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 4 декабря 2006 г.). Основные законоположения закрепили ответственность органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления за нарушение Конституции РФ и федеральных законов. Установлено, что в случае если законодательный орган субъекта РФ или местного самоуправления примет нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ или федеральным законам, и не выполнит решение суда о признании такого акта неконституционным и если при этом нарушены права и свободы граждан или юридических лиц, то при соблюдении определенных процедур возможно принятие федерального закона о роспуске такого законодательного органа. За издание антиконституционного нормативного правового акта и уклонение от отмены или приостановления его действия Президент РФ отрешает высшее должностное лицо субъекта РФ от должности. Аналогичные меры ответственности предусмотрены в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, допускающих принятие актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 4 апреля 2002 г. установил: «Необходимость адекватных мер федерального воздействия в целях защиты Конституции РФ, обеспечения ее высшей юридической силы, верховенства и прямого действия, а также верховенства основанных на ней федеральных законов на всей территории Российской Федерации, что требует от органов государственной власти субъектов РФ соблюдения федеральной Конституции и федеральных законов, вытекает непосредственно из закрепленных Конституцией РФ основ конституционного строя Российской Федерации как демократического федеративного правового государства.

Федеральный законодатель... должен установить такой контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение органами государственной власти субъектов РФ их конституционной обязанности соблюдать Конституцию РФ и федеральные законы и не допускать принятия противоречащих им законов и иных нормативных актов.

...Осуществление Российской Федерацией принадлежащих ей полномочий по защите Конституции РФ и контролю за ее соблюдением, а также за соблюдением федеральных законов не может не предполагать наступления для органов государственной власти субъектов РФ — в случае невыполнения ими указанной конституционной обязанности — негативных правовых последствий, включая применение мер федерального воздействия.

...Неподчинение органа государственной власти субъекта РФ решению Федерации, выраженному в судебном решении, обязывающем отменить принятый им нормативный акт, противоречащий Конституции РФ и федеральным законам, представляет собой не-признание верховенства Конституции РФ и, по существу, означает присвоение органом государственной власти субъекта РФ не принадлежащих ему властных полномочий и суверенных прав Российской Федерации.

Такие действия органа государственной власти субъекта РФ, по существу, ведут к утрате им своей легитимности, и потому досрочное прекращение его полномочий в предусмотренном рассматриваемым Федеральным законом порядке согласуется с целями защиты Конституции РФ.

Досрочное прекращение полномочий (отрешение от должности) высшего должностного лица субъекта РФ в качестве применяемой в целях защиты Конституции РФ меры федерального воздействия реализуется на основе взаимосвязанных нормативных и правоприменительных решений высших федеральных органов государственной власти, а именно федерального парламента, определившего основания применения данной меры; органов судебной власти, правомочных вынести решение о признании нормативного акта, изданного высшим должностным лицом или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, не соответствующим Конституции РФ и федеральным законам; Президента РФ, издающего указ об отрешении названного лица от должности как завершающий акт процедуры в целом».

## § 7. Толкование конституции

Под толкованием конституции понимается официальное общеобязательное разъяснение конкретных норм и принципов конституции, даваемое уполномоченным конституцией органом. Чтобы толкование носило общеобязательный характер, оно должно даваться только специально уполномоченным на то органом, такое полномочие должно быть закреплено в конституции. В результате толкования выявляется воля конституционного законодателя, раскрывается или разъясняется смысл, содержание норм и принципов. Такое разъяснение объективно приобретает нормативное значение, хотя формально не порождает новых норм и не «дописывает» конституцию. Выявленный в ходе толкования конституционно-правовой смысл нормы или принципа определяет их содержание и в этом отношении становится составной частью конституции. Иногда толкование фактически сводится к выявлению и восполнению пробелов в конституции. Оно является обязательным для всех органов государственной власти, местного самоуправления и граждан.

Орган, осуществляющий толкование, применяет логический, теоретико-правовой, сравнительно-правовой, исторический, грамматический методы. В своей совокупности они позволяют выявить скрытую логическую взаимосвязь между различными нормами конституции и общими принципами права и демократии в их исторической эволюции и с учетом мирового опыта. Официальное толкование не совпадает с доктринальным, хотя последнее может служить своеобразной «подсказкой» для официального толкования. Главная цель толкования — преодоление неопределенности в единообразном понимании смысла конституционной нормы или принципа, порождающей обострение напряженности в общественных отношениях, конфронтацию между исполнительной и законодательной властью и проч. Разъяснение смысла конституции не должно служить конъюнктурным целям или интересам какой-либо политической силы. Оно не может вести к ослаблению защиты прав и свобод граждан, к их отрицанию или умалению. Толкование конституции может приобрести опасный характер, если будет подчинено цели скрытого переосмотра конституции, отказа от ее демократического содержания.

Исторически толкование конституции впервые стало широко применяться в США. Здесь во многом благодаря этому смогли обеспечить живучесть конституционного текста на протяжении более чем двух столетий. Толкование, даваемое Верховным судом США, коснулось большинства норм Конституции, оно расширило полномочия Конгресса, определило многие аспекты отношений Федерации и штатов, наполнило содержанием

основные права и свободы граждан и др. Толкование обеспечило приспособление во многом устаревшего текста Конституции к быстро меняющимся условиям жизни и сделало ненужным ее замену или частые к ней поправки (за всю историю США принято только 27 поправок).

Толкование конституции становится менее необходимым в странах с относительно простой системой внесения поправок в конституцию (Австрия и др.). Конституционные или органические законы, предусмотренные самой конституцией, позволяют гибко реагировать на потребности заполнения пробелов или уточнения смысла конституционных норм. Фактически такой способ развития конституции по своему содержанию приближается к аутентическому официальному толкованию, которое в наше время в чистом виде встречается редко. Толкование конституции, хотя и не имеющее нормативного значения, часто встречается в решениях высших судебных органов при рассмотрении конкретных дел. Такое толкование оказывается неизбежным, когда суд разрешает дело на основе прямого применения конституционной нормы, но в этом случае толкование не становится общеобязательным.

В Российской Федерации общеобязательное толкование Конституции отнесено к компетенции Конституционного Суда. Такое полномочие уникально, оно исключает возможность официального толкования каким-либо другим органом государственной власти. Используя это полномочие, Конституционный Суд РФ дал толкование нескольких статей Конституции РФ (ст. 66, 102, 103, 105, 107, 125—127, 136, 137 и др.). Толкование конституции предполагает специальную, достаточно сложную процедуру, которая обычно устанавливается законом. В России толкование Конституции возможно исключительно на пленарном заседании Конституционного Суда, что исключает такую деятельность в его палатах. Ограничен круг лиц, обладающих правом на обращение в Суд с запросом о толковании Конституции: это Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, органы законодательной власти субъектов РФ. В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 106) указывается, что толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

С толкованием конституции тесно связано толкование закона, которое заключается в выявлении смысла или содержания закона или отдельных его положений. Такое толкование может быть официальным и неофициальным. Официальное толкование вправе и обязан давать орган власти, уполномоченный на то конституцией. В некоторых государствах (Азербайджан, Украина) такая деятельность отнесена к компетенции

конституционных судов. В других же официальное толкование закона может давать тот же законодательный орган, который принял данный закон (так называемое аутентическое толкование). Но такое правомочие встречается редко; чаще законодательные органы, встречаясь с пробелами или неясностями в законе, прибегают к соответствующим изменениям или дополнениям его текста.

В России Конституционным Судом установлено, что не может иметь юридической силы толкование федерального закона, даваемое одной из двух палат Федерального Собрания. Таким полномочием формально не обладает ни один орган государственной власти. В то же время можно считать, что толкование в какой-то мере содержится в решениях Конституционного Суда, когда в ходе проверки законов на соответствие Конституции выявляется их конституционно-правовой смысл. Однако мнение Суда при этом не выносится в резолютивную часть решения и не обретает форму специального общеобязательного толкования федерального закона.

По своему содержанию к официальному и общеобязательному толкованию закона приближаются разъяснения по вопросам судебной практики, которые в соответствии с Конституцией РФ (ст. 126, 127) вправе давать Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ. Однако разъяснения, принимаемые пленумами этих высших судебных органов, не рассматриваются как нормативные акты, в противном случае они нарушали бы конституционный принцип независимости всех судей, которые подчиняются только Конституции и федеральному закону.

Своеобразной разновидностью официального толкования закона является казуальное толкование, которое практически всегда дается судебными и административными органами в процессе применения закона при рассмотрении конкретного дела (казуса). Однако такое толкование не имеет общеобязательного характера. Неофициальное толкование законов присуще практически всем государственным органам, организациям, гражданам и их объединениям, которые в ходе своей деятельности применяют законы в конкретных случаях. При этом административные органы нередко издаются подзаконные акты (инструкции, положения и проч.), в которых под видом разъяснения содержания закона допускается выход за его пределы. Акты с таким произвольным «толкованием» подлежат отмене в судебном порядке или в порядке подчиненности. К числу неофициальных видов толкования относится доктринальное толкование, которое часто содержится в научных монографиях, статьях, комментариях к закону и др.