

КРАТКОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

- Глава 1. Конституционное право как отрасль права: понятие, основы, предмет и источники..... 9

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ДЕМОКРАТИЯ: ИСТОКИ И ЭВОЛЮЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ

- Глава 2. Истоки демократии и конституционализма59
- Глава 3. Конституционализм и демократия в истории России: краткий очерк истории политико-правовых воззрений и конституционных учреждений.....79
- Глава 4. Советский период развития отечественной государственности и права: идейные истоки и конституционное развитие99

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СУЩНОСТЬ, ДЕЙСТВИЕ, ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

- Глава 5. Уроки истории и смысл конституционной реформы 1993 г.....124
- Глава 6. Конституция Российской Федерации 1993 г.: природа, понятие, сущность..... 137
- Глава 7. Действие Конституции и формы реализации ее норм.....169

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИИ

- Глава 8. Сущность конституционного строя России 193
- Глава 9. Конституционные основы Российского государства 204
- Глава 10. Конституционные основы российского общества 244
- Глава 11. Гражданское общество. Свобода ассоциаций как форма участия членов гражданского общества в публичной жизни 260

ЧЕЛОВЕК В КОНСТИТУЦИОННОМ СТРОЕ РОССИИ

Глава 12. Конституционные основы свободы и прав личности.....	297
Глава 13. Гражданство Российской Федерации. Иностранство. Безгражданство.....	326
Глава 14. Основные права и свободы человека и гражданина.....	369
Глава 15. Конституционные обязанности граждан России: сущность и виды	409
Глава 16. Международные гуманитарные стандарты: конституционный механизм и пределы рецепции в Российской Федерации.....	434

НАРОД В КОНСТИТУЦИОННОМ СТРОЕ РОССИИ

Глава 17. Народ и власть в Конституции России.....	451
Глава 18. Конституционный механизм делегации народом права на власть: избирательное право и процесс.....	474

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЕДИНСТВО И ЦЕЛОСТНОСТЬ РОССИИ.
ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО**

Глава 19. Конституционные основы единства и целостности Российского государства.....	493
Глава 20. Конституционные основы федеративного устройства	521

**ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ
И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Глава 21. Принципы конституционного строя и организация государственной власти.....	551
Глава 22. Президент Российской Федерации.....	560
Глава 23. Федеральное Собрание Российской Федерации.....	591
Глава 24. Правительство Российской Федерации	643
Глава 25. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации.....	651
Глава 26. Местное самоуправление. Понятие и принципы, функции, полномочия, органы и должностные лица	659
Глава 27. Судебная власть и прокуратура.....	691
Глава 28. Конституционное правосудие.....	705

**ВВЕДЕНИЕ
В КОНСТИТУЦИОННОЕ
ПРАВО РОССИИ**

Глава 1

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА: ПОНЯТИЕ, ОСНОВЫ, ПРЕДМЕТ И ИСТОЧНИКИ

§ 1. Конституционное право как отрасль права

Конституционное право в современном мире — неотъемлемая часть правового строя всякого демократического государства и отрасль национального права. Оно часто рассматривается с точки зрения его «ставшего» состояния. Однако в действительности рождение конституционализма как нового качественного состояния режима государственной бытийности народа является результатом длительной эволюции, которая в конце XVIII в. вылилась в Великую французскую революцию, подарившую Западной Европе Декларацию прав человека и гражданина 1789 г. Незадолго до этого, в 1787 г., была принята Конституция США.

Это означало рождение практического конституционализма, т.е. ограничения государства во имя свободы. Как теория и практика организации публичной власти и ее взаимоотношений с человеком, конституционализм возник в определенных условиях и под влиянием определенных факторов и причин, которые сами претерпевали изменения, и никогда не останавливался в своем развитии. Несомненно, что существенное влияние на развитие сущностных характеристик конституционализма в последующем оказали Великая российская революция 1917 г. и западноевропейский социал-реформизм, Вторая мировая война и крушение колониализма. Новым вызовом конституционализму как упорядоченной форме демократии стали постиндустриализм и глобализация, оказывающая разрушительное воздействие на сложившийся миропорядок, международный терроризм и пр., которые также требуют своего правового освоения.

В связи с этим выявление логики современного государственно-правового устройства общества, а тем более оценки его перспектив требуют осмысления истории становления и развития данной отрасли права и изучающей его науки, равно как движущих сил такого развития. Речь идет об установлении причинно обусловленной и внутренне необходимой связи между социально-экономическим и духовно-культур-

ным прогрессом общества и его политико-юридическим оформлением на разных этапах единого процесса цивилизационного развития. Это означает, что историчность конституции как явления правовой действительности требует историчности ее познания, начальной ступенью которого является выявление постоянно развивающегося предмета конституционного регулирования.

Для обозначения соответствующей отрасли права (равно как науки и учебной дисциплины) наряду с термином «конституционное право» долгое время использовался, а порой и используется термин «государственное право», которые в современной юриспруденции обычно рассматриваются как синонимические. Считается, что в эпоху утвердившегося в мире конституционализма как теории и практики организации взаимодействия между государством и человеком, базирующихся на принципах демократии, верховенства права и прав человека, в таком отождествлении нет большого греха; термин «государственное право» якобы сохраняется как дань давней традиции, но не отражение природы принципиально обновленной в процессе исторического развития отрасли права.

Действительно, более двух тысячелетий существует деление права на публичное и частное, различие между которыми впервые было установлено еще римской юриспруденцией. Как писал Ульпиан (170–228), публичное право (*jus publicum*) есть то, которое относится к положению римского государства, частное (*jus privatum*) — то, которое относится к интересам отдельных лиц.

Долгое время правовая наука и юридическая практика рассматривали публичное и государственное право как нечто единое и не делили их на отрасли, а сами эти термины выступали различными обозначениями одного и того же явления. Государственное право объединяло в своем содержании правоположения, относящиеся к статусу государства, его органов и должностных лиц, о преступлении и наказании, о суде и процессе и др. Название «государственное право», таким образом, служило, с одной стороны, разграничению двух частей публичного права — национального правопорядка, называвшегося государственным правом, т.е. правом, исходящим от государства, и международного права, с другой стороны, отграничению данной части публичного права от частного права.

Начало расчленению публичного права на отрасли было положено основателем исторической школы права немецким юристом Г. Гуго (1764–1844) и активно развивалось И. Кантом (1724–1804) и особенно Ф. Савиньи (1779–1861). В свою очередь, такое расчленение привело к тому, что понятия публичного и государственного права в собственном смысле уже не совпадают, государственное право, а также административное, финансовое, уголовное и судебное право были признаны частями публичного права.

Так появилась относительно самостоятельная отрасль публичного права как совокупность правоположений, определяющих порядок, в котором реализуется государственная бытийность народа и осуществляется общая жизнь его сочленов. Именно она получила название государственного права.

По проторенному немецкой юриспруденцией пути пошла в XVIII–XIX вв. правовая доктрина большинства стран континентальной Европы. Напротив, французская юриспруденция, развивавшаяся под влиянием порожденных Великой французской революцией Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и последующих конституционных актов, отдала предпочтение другому наименованию — «конституционное право» (*droit constitutionnel*), поскольку отныне именно конституция составляет главное содержание данной отрасли права. В XIX в. идея конституционного права, отличного от государственного права, развивается английской юриспруденцией. Тем самым наименование «конституционное право» начало активно конкурировать с установившимся обозначением данной части публичного права — «государственное право».

Россия пережила наиболее продолжительную эпоху абсолютизма. Государство, олицетворяемое самодержавным монархом, неограниченное в своей власти и сферах деятельности, выступало главным, если не единственным фактором общественного развития. Мы были единственной европейской державой, которая вплоть до начала XX в. никак не воспринимала конституционные идеи 1789 г. Общую идею, вокруг которой разрабатывались философия и теория государственного права России, хорошо выражала формула видного русского государственоведа И. Е. Андреевского (1831–1891): «Вследствие долгой вековой борьбы выработывался... один государственный элемент — верховная государственная власть... но она утратила в этой борьбе другой элемент государственный — гражданскую свободу большей массы народонаселения». Вот почему, по мнению русских ученых, состоявшееся в 1861 г. освобождение крестьян от крепостного права — «...это возвращение к потерянному государственному единству, верховная государственная власть становится в союз с другим государственным элементом, свободой многочисленного народа».

Но этот «государственный элемент» — «свобода многочисленного народа» — не получил в России в силу своей половинчатости такого глубокого, как в ряде других стран, отражения в системе политических и правовых учреждений государства, а главное — в системе экономических отношений. Россия не знала еще конституции в том виде, в каком она была известна западноевропейским странам.

Соответственно, данная отрасль отечественного правопорядка, становление которой как самостоятельной части правовой системы России обычно относят к Соборному уложению 1649 г., развивалась как

государственное право, а изучавшая ее наука, в ее реальном становлении восходящая к эпохе Петра I, — как наука о государстве. Или, как замечательно точно в конце XIX в. определил его предмет другой выдающийся русский государствовед Н. М. Коркунов (1853–1904) — «учение о юридическом отношении государственного властвования». Оно нормировало главным образом отношения, отражающие организацию государства и компетенцию его органов, порядок их формирования и деятельности, а также сословные привилегии и обязанности подданных по отношению к государству. Государство без меры и границ, определяемых по произволу олицетворяющего его монарха, и строгая сословная иерархия с четким установлением сословных привилегий и повинностей подданных — в этом заключался смысл публично-правового регулирования.

Прошло несколько лет. 17 октября 1905 г. был обнародован Высочайший манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», которым единоличное право государя законодательствовать было теперь распределено между ним и вновь учрежденным представительным органом — Государственной Думой; одновременно были провозглашены политические права и свободы, в том числе свобода совести, свобода слова, собраний, союзов, неприкосновенность личности. Это означало пришествие в Россию конституционализма.

Соответственно, в спор о наименовании данной отрасли права вступила также отечественная юридическая наука. Под влиянием как немецкой, так и французской юриспруденции речь теперь шла о делении государственного права на собственно государственное в узком смысле этого слова, которое предлагалось именовать конституционным, и административное. Тем самым было положено начало полемике, продолжающейся в юридической науке России с большей или меньшей степенью интенсивности много более века.

Причем существо этой полемики вовсе не сводилось и не сводится, как часто считают, только к вопросу о наименовании отрасли права, изучающей ее науки и учебной дисциплины. «Государственное» и «конституционное» право представляют собой различные качественные стадии исторического развития данной отрасли права — ее прошлое и ее настоящее. В связи с этим указанная полемика была и остается отражением существенно различных представлений об организации публичной власти и пределах ее вторжения в различные сферы общественной и индивидуальной жизни, т.е. границах государственно-правового регулирования и, следовательно, предмете соответствующей отрасли права.

Необходимо иметь в виду, что конституционализм, явившийся результатом духовных исканий западноевропейской цивилизации,

возник как ответ на неразрешимые в феодальном обществе противоречия; он стал ответом на государственный деспотизм. Конституционное право явилось продуктом индустриального общества как особой формы цивилизации, которая в политической сфере оформилась в либерально-демократическое государство, в основе которого лежали рационализм и индивидуализм, пришедшие на смену сословному делению общества и цеховщине. Смысл конституционализма Нового времени, сложившегося на новой экономической основе, которая, в свою очередь, породила новую социальную организацию общества, заключался в установлении границ государственной власти, обусловленных целями, преследуемыми государством на новом этапе его развития.

Выдающуюся роль в переосмыслении целей государства в сфере права сыграли демократические революции XVII—XVIII вв. и реанимированная ими концепция естественного права. Из такого переосмысления выросло правовое государство как противоположность государства полицейского, а реализация его социальных целей привела к разрушению феодальных препоп социально-экономическому и духовно-культурному развитию общества, гарантированному организацией государственной власти, которое ограничено в своих возможностях вторжения в различные сферы жизни общества.

Государство в правовой сфере теперь не есть «все», оно служит обществу и не может по своей воле вторгаться в некоторые — заповедные для него — сферы общественной жизни, которые получили название гражданского общества. Именно этому служило дуалистическое видение государства и общества, т.е. их разграничение и противопоставление в эпоху Великой французской революции. В свою очередь такое противопоставление замечательно точно отразило основное противоречие индустриальной эпохи — общественный характер производства и частнокапиталистическую форму присвоения.

Главным содержанием данной отрасли права стала отныне конституция, обуздавшая всесилие государства, особенно в возможности его вторжения в социально-экономическую и духовно-культурную сферы. В частности, либеральная политико-юридическая мысль, порождением которой и явились первые конституции, считала конституцию актом, который связывает государство, выступая для него своеобразной инструкцией, но не распространяется на сферу частных отношений, т.е. гражданское общество, покоящееся на двух основных институтах — семье и частной собственности, — в котором действует гражданское законодательство. Соответственно конституция рассматривалась как основной закон государства (но не общества), определяющий его высшие органы, порядок призвания их к отправлению возложенных

на них функций, взаимные отношения и компетенцию, а также положение граждан по отношению к государственной власти.

В соответствии с таким пониманием определялся предмет данной отрасли права. Он сводился главным образом к организации и функционированию государственной власти и ее отношениям с индивидом, основным началом которых были гарантии от тирании публичной власти и индивидуальная свобода в форме естественных прав человека и гражданина. Разумеется, эти права не ставили под сомнение социальные прерогативы, проистекающие из обладания собственностью и капиталом.

Либерализм, которому конституционализм обязан своим рождением, оказался не способен осознать значение интересов различных слоев общества и групп людей, особенно в социальной и экономической сферах. Соответственно, государство выступало «ночным сторожем», деятельность которого сводилась к обеспечению правопорядка; освобожденный от феодальных пут рынок и свободное предпринимательство не нуждались в регулирующем воздействии государства.

Словом, ранний западноевропейский конституционализм в своих классических формах, обоснованных либеральными воззрениями эпохи, традиционно ограничивался установлением системы государственных органов и их компетенции, а также закреплением статуса личности, главным образом ее политических и личных прав и свобод. Доминировала концепция «ограниченного правления», исключавшая вторжение государственной власти в некоторые, запретные для нее сферы общественной жизни, и якобы «нейтральности» государства, в которой видели гарантию неизменности сложившегося на развалинах феодального общества социального порядка. Из этого выводили право государства на воспрепятствование распространению революционных идей.

В процессе последующего исторического развития индустриальной цивилизации цели государства, развившегося теперь уже на собственной социально-экономической основе, следовательно, и пределы его деятельности продолжали меняться. Общество, основывавшееся на частной собственности, обладавшей критериальной фундаментальностью, классово дифференцированное и раздираемое конфликтом между трудом и капиталом, вопреки надеждам апостолов Великой французской революции оказалось неидеальным; нависшая над ним угроза разрушения объективно обуславливала необходимость обновления представлений о пределах регулирующего воздействия государства и его целях.

Уже в последней четверти XIX — начале XX в. на передний план в системе целей конституционного устройства общества выдвигаются социальный мир и партнерство, которые в юриспруденции вылились в концепцию «надклассового» корпоративного государства, призванно-

го утверждать социальную солидарность. Тем самым цели государства нуждались в адаптации к потребностям эпохи. Эпоха, когда государство представлялось сторожевой собакой, которая сидит в тесной конуре и на коротком поводке, роль которого выполняет конституция, осталась в прошлом; принцип правового государства был дополнен принципом социального государства. Тенденция, обусловленная несовместимостью прежних форм частнокапиталистического присвоения с общественной природой высокоразвитых производительных сил, сводилась к расширению границ деятельности государства, прежде всего в социальной сфере.

Изменилась доминирующая идеология века, она уже не удовлетворялась гражданским равенством, а это неизбежно несло с собой новое понимание свободы и социальной ответственности собственности. Западная Европа, избравшая для себя эволюционный путь развития, смогла избежать столь глубоких общественных потрясений, которые в результате Великой российской революции пережила наша страна. Соответственно, в западноевропейском конституционализме такому дополнению в смысле расширения сферы государственной деятельности послужил социал-реформизм, характерный для социально-экономического пространства Европы и европейской политико-правовой мысли.

XVIII—XIX вв. с их противопоставлением государства и общества остались в прошлом, как в прошлом осталось понимание государства как «ночного сторожа», задача которого — охрана правопорядка, но ему нет места в экономической, социальной или духовно-культурной сферах. В частности, для принятых после Второй мировой войны конституций Италии, Франции, ФРГ, Японии, Испании и др. характерен выход за рамки обычных для прошлого рамок конституционного регулирования. В еще большей степени эта тенденция характерна для конституций латиноамериканских стран, исламского мира, государств Азии. Не отказываются от нее и страны Восточной Европы, а также Африки.

Государство теперь есть активный участник социальных и экономических процессов, протекающих в обществе; именно социальное государство и его активная социальная политика явились главным фактором предотвращения революционизации производственных отношений и преодоления основного противоречия индустриальной эпохи. На этой основе происходила солидаризация интересов составляющих общество социальных слоев и групп и развивались гарантии общего блага; этим, в свою очередь, объективно обуславливались возрастание значения регулятивного воздействия государства и расширения его границ, а также их конституционное оформление.

Важное значение в таком переосмыслении роли государства в социальном устройении имела государственно-правовая практика России

начала XX в., обусловленная глубокими социальными катаклизмами и вызванными ими формационными преобразованиями, охватившими все сферы общественной жизни и государственной бытийности страны. Начало становлению практического конституционализма как части правового строя России было положено упомянутым Манифестом от 17 октября 1905 г., заложившим первый камень в основу российского конституционализма в смысле ограничения государства основными правами человека и гражданина и легитимации законодательной власти народной волей, представляемой учрежденной этим актом Государственной Думой.

Однако процесс эволюционной конституционализации отечественного правопорядка был прерван в октябре 1917 г. Пришедшие ей на смену конституционная доктрина и практика Великой российской революции означали иной тип конституционализма; речь теперь шла не «просто» о значительно более широком понимании предмета конституционного регулирования, а о принципиально иной его сущностной характеристике.

Это качество отечественного конституционализма вполне отчетливо проявилось в первых актах Революции и особенно в Конституции РСФСР 1918 г., которая своим регулятивным воздействием не только охватывала организацию государства и функционирование публичной власти, но и устанавливала основные начала социальной организации России, всецело определяемой теорией классово-борьбы, а также экономики и духовно-культурных отношений. Тем самым в орбиту конституционного регулирования включалась не только политическая, но и экономическая и социальная система общества и даже его нравственные основы.

Государство в правовой сфере имело право на «все», а индивид не был гарантирован в своей автономии, напротив, его права служили социализации личности и выступали формой и способом ее участия в осуществлении целей Революции. Конституция санкционировала регулятивное воздействие государства во всех сферах общественной и индивидуальной жизни, но не ограничивала его; менялась лишь содержательная характеристика такого воздействия. Эта традиция оставалась неизменной в конституционном развитии Советского государства и более или менее последовательно выражалась также в принятых в последующем конституциях СССР и союзных республик.

Такое различие в пределах вторжения публичной власти в ранее заповедные для нее сферы еще недавно представлялось детерминированным объективными закономерностями буржуазной и социалистической революций. Победа демократических революций в Западной Европе рассматривалась в качестве завершающего акта формирования нового строя, ибо капиталистический способ производства постепенно сложился в недрах феодального общества, и государство, возникшее

на его развалинах, не было отягощено, во всяком случае на первых этапах своего существования, необходимостью интеграции в сферу производственных отношений; гражданское общество, основывавшееся на автономии личности и защищающих ее гарантиях от государства, а также неприкосновенности частной собственности и капитала, вполне удовлетворялось «правовостью» государства, ограниченного, в отличие от государства полицейского, в пределах собственного усмотрения.

Что же касается завоевания пролетариатом политической власти, оно рассматривалось лишь как первый акт социалистической революции, и именно государство заняло доминирующее положение в механизме не только политического, но и экономического, социального и культурного преобразования общества; государство поглотило общество. Причем непосредственная включенность государства в экономику, культуру, духовную сферу общества расценивалась в качестве его главной характеристики и закреплялась в конституционном и текущем законодательстве в качестве доминанты социального развития России.

Тем самым принцип политической централизации, привнесенный в общество ранним западноевропейским конституционализмом, отечественной конституционной практикой на советском этапе развития страны был дополнен принципом экономической централизации, а акцент на «автоматизм социальной механики», охраняемый государством, уступил свое место вере во всемогущество его социального воздействия.

Великая российская революция, как писали авторы первого марксистского учебника «Советское государственное право» (под общей ред. А. Я. Вышинского. М., 1938) не может удовлетворяться господствующим пониманием задачи и содержания государственного права в буржуазной науке, тщательно избегающей расширения предмета науки государственного права и самого государственного права; «мы должны определить предмет государственного права значительно шире и принципиально-методологически иначе, чем это делает буржуазная наука. Предмет государственного права мы видим в изучении правовых норм и институтов, отражающих, закрепляющих и развивающих общественный и государственный строй данного общества, систему общественных и государственных учреждений, принципы их взаимоотношений, объем их обязанностей и прав, методы их деятельности, а также и изучение различного рода публично-правовых институтов, определяющих права и обязанности граждан как в их отношениях к обществу и государству, так и в их отношениях друг к другу».

Тем самым характерное для раннего западноевропейского конституционализма понимание конституции как акта, который *ограничивает* государственную деятельность установленными ею формами, способами и пределами вмешательства в соответствующие сферы общественных отношений, отечественной юриспруденцией было

заменено пониманием конституции как акта, который *санкционирует* эту деятельность, расширяя прежние представления о предмете конституционного регулирования. Понимание природы конституции как акта, ограничивающего государство, было отвергнуто.

В конце 50-х — начале 60-х гг. XX в. на фоне известного оздоровления социально-политической обстановки в стране и преодоления наиболее одиозных проявлений авторитаризма в отечественной юриспруденции в процессе поиска ею специфического предмета правового регулирования для конституционного права было предложено переименовать государственное право в конституционное. В. Ф. Коток полагал, что это позволит лучше выявить специфику предмета данной отрасли; это предложение было поддержано С. М. Равиным, И. Е. Фарбером, Н. П. Фарберовым, В. А. Ржевским, В. Т. Кабышевым, О. О. Мироновым и др. Вышел первый в СССР учебник, названный «Советское конституционное право» (Л., 1978).

Это означало попытку вырваться из плена некоторых, обретших к тому времени гранитную твердость, догм прошлого. Трагедия науки заключалась в том, что эта попытка в силу обстоятельств эпохи была далека от конституционализма как формы и способа ограничения государства в интересах общества, пределы которого определяются верховенством права и правами человека; наука развивалась в тисках идеологического монизма, не приемлющего какой-либо альтернативы юридическому позитивизму. Государство властвовало над конституцией. В связи с этим спор о наименовании отрасли права, а также науки и учебной дисциплины — «государственное» или «конституционное» право — долгое время действительно носил терминологический характер, и в тех исторических условиях, как с горечью признавали сами его участники, не имел сколько-нибудь существенного практического значения. Разве только способствовал формированию в общественном сознании демократического духа.

Принятие Конституции 1993 г. и возвращение России к стандартам демократии, складывавшимся в нашей стране в начале XX в. и доминирующим сегодня в конституционном пространстве Европы, потребовало глубокого переосмысления господствовавших в советский период отечественной истории представлений о границах государственного воздействия на общество. Не государство теперь властвует над конституцией, напротив, конституция ограничивает государство и определяет пределы его воздействия на общество и личность.

Действующая Конституция принципиально изменила вектор государственно-правового устройства России: человек — народ — государство, она и конституционализировала все сферы общественной жизни. Государство в своем былом всевластии осталось в прошлом, оно ограничено суверенитетом народа, верховенством права и неотъемлемыми правами человека и гражданина. Именно это привело

к едва ли не всеобщему утверждению в отечественной юриспруденции термина «конституционное право» как названия соответствующей отрасли, изучающей ее науки и учебной дисциплины. Если понятие «государственное право» изначально было равнозначно праву, которое исходило от государства, позднее отражало главное в предмете отрасли — организацию государства и его взаимоотношения с субъектами, находящимися под его властью, и статус последних и потому также именовалось государственным, сегодня наименование данной отрасли права — конституционное право — является отражением сущности конституционного регулирования и ее предметной характеристики.

В связи с этим упорное нежелание отказаться от старого наименования отрасли права — это скорее анахронизм, а не верность традиции. Современное конституционное право — качественно новая стадия развития государственного права. Вот почему теперь речь идет не о терминологических предпочтениях или уважении к традиции, а о соответствии понятийного аппарата науки природе отрасли права, менявшейся на различных этапах ее поступательного движения; объективные процессы развития системы права требуют их адекватного отражения теоретической мыслью и таких лексических форм, которые верно отражают его содержание.

§ 2. Социологические основы конституционного права

Ядром конституционного права является конституция, явившаяся порождением демократических революций в Западной Европе в XVII–XVIII вв. и обосновывавших их политико-юридических учений. Выдающееся место в их ряду принадлежало теории общественного договора, именно эта теория дала ответ на вопрос, что такое конституция и кто является носителем власти, способной ее учредить.

Конституция отличается от обычного закона тем, что она является результатом волеизъявления народа и выражением общественного согласия. Вся современная демократия основывается на идее народного суверенитета, которая приобрела сегодня характер универсального для демократического государства конституционного принципа. В демократии власть учредить конституцию, которая закрепляет удовлетворяющий общество социальный порядок, принадлежит народу. Его волей освящается формируемый основным законом конституционный строй, т.е. такая организация общества, которая отвечает определенным требованиям (демократическое правовое государство, равенство прав сочленов общества, политический плюрализм и пр.), соответствующим воле по меньшей мере большинства общества. Только воля народа легитимирует государственную власть и составляет основу государственной деятельности.

Высшей формой социального сознания народа является государство. В связи с этим легитимированный его волей конституционный строй — это прежде всего государственная организация общества. Как одна из отраслей позитивного правопорядка конституционное право существует благодаря государству, обладающему силой и органами, упорядочивающими социальный порядок согласно установленным конституцией целям и принципам, лежащим в основе его существования; государство является носителем учрежденного конституцией социального порядка.

Государства «вообще» не существует. Всякое государство тесно связано с создавшим его народом. Именно поэтому Конституция России начинается со слов — «Мы, многонациональный народ Российской Федерации». Это означает, что все мы, граждане России, независимо от этнической принадлежности, религии, пола, места жительства, имущественного состояния и прочих различий образуем единую государственную гражданскую нацию.

В Конституции Российской Федерации термин «государство» («государственность», «государственный») используется более двухсот раз. Именно Российское государство представляет многонациональный народ нашего Отечества внутри страны и в отношениях с другими государствами и выражает его общую волю и интересы. Волей народа, выраженной на выборах, легитимируется государственная власть, которая в пределах сферы своего территориального верховенства формирует и поддерживает правовой порядок. Территориальное верховенство государства распространяется на всех физических и юридических лиц, пребывающих на территории государства. При этом с гражданами, в отличие от иностранцев и лиц без гражданства, государство связано не только территориальным, но и личным верховенством, которое не зависит от места пребывания гражданина — на территории государства или за его пределами.

Российское государство, бытийность которого является предпосылкой отечественного конституционного права, является суверенным. Это означает, что наше Отечество — не простое объединение людей, созданное для осуществления отдельных целей. Государство является высшей формой объединения народа; в отличие от всех иных социальных объединений и союзов именно государство является носителем социального порядка, в котором протекает общая жизнь граждан.

Государство отличается непрерывностью своего существования, которое не зависит от смены поколений. В связи с этим государство не есть просто государственный аппарат, это народ, организованный в государство. Именно поэтому в основу определения государства кладется не действующий правопорядок, подверженный изменениям, а организованный народ, учредивший государство и легитимировавший своей волей правопорядок, которому подчинено государство.

Государство первично, его правопорядок вторичен. Современное Российское государство не есть порождение Конституции 1993 г., оно является продолжением отечественной государственности, имеющей более чем тысячелетнюю историю.

Суверенное государство отличается полным самоуправлением, в основе которого лежит суверенитет народа. По воле народа, установившего для себя государственный строй и форму правления, оно регулирует свою внутреннюю организацию и правовые состояния субъектов национального правопорядка, внутреннюю и внешнюю политику. Полное самоуправление государства выражается в самостоятельном принятии государством в лице его законодателя либо непосредственно народным голосованием конституции, составляющей ядро национального правопорядка.

Для суверенного государства характерна самостоятельность внешнеполитического курса, в том числе в части участия в международных договорах, и добросовестное их выполнение. Оно является участником международного сообщества и добровольно принимает на себя обязательства, вытекающие из такого участия.

Наконец, для государства характерно наличие территории, которая является пространственной основой его территориального верховенства, т.е. подчинения своей власти всех физических и юридических лиц, пребывающих на принадлежащей государству территории.

Существование и развитие позитивного конституционного права требует еще одной социологической предпосылки, а именно: люди живут не изолированно друг от друга, а связаны в сообщество. Человеческое сообщество возможно лишь на основе связей между его членами, которые в свою очередь регулируются обычаями или писаными нормативными актами, отражающими социокультурную традицию народа. Поэтому позитивное конституционное право развивается на основе совпадающих правовых воззрений многонационального народа Российской Федерации.

Причем его содержание не остается неизменным, а меняется под влиянием социальных, экономических, политических преобразований общества и его духовно-культурного развития. В частности, отказ от прежнего типа государственности и права и переосмысление всей концепции общественно-исторического прогресса привели к восприятию Конституции в качестве способа закрепления строя демократического государства, власть которого ограничена не только суверенитетом народа, но и правами человека и гражданина.

Для нашего народа свобода, равенство и справедливость на всех этапах его развития занимали доминирующее значение. В 1993 г. мы отказались от зачастую гипертрофированного коллективизма, присущего организации социального порядка, который долгое время был присущ нашей стране. Соответственно, изменился тип консти-

туционного устройства России; человек из средства достижения целей государства стал целью. Этим определяется содержание Конституции в части организации публичной власти и ее взаимоотношений с обществом и индивидом. Сегодня единое нормативное сознание народа России, покоящееся на признании свободы, равенства, справедливости и безусловном уважении к достоинству и вытекающим из него неотчуждаемым правам человека и гражданина, в системе защищаемых Конституцией ценностей занимает доминирующее значение.

Таким образом, порядок, установленный Конституцией, базируется на прочной социологической основе, именно в ней — основа позитивного конституционного права России. Свободный, гарантированный в своем достоинстве человек, суверенный народ, сильное государство, способное своим позитивным правовым воздействием покрывать всю территорию страны и различные сферы социальной жизни, — этими предпосылками предопределяется эффективность конституционного регулирования.

Однако отсюда вовсе не следует, что можно упускать из виду и негативные факторы, мешающие общности народа или стремящиеся к ее разрушению: агрессивный национализм, индивидуальный или коллективный эгоизм, попирающий общее благо, религиозные разногласия. Серьезную угрозу демократическому конституционному строю и свободе составляют терроризм и экстремизм, иные антиобщественные явления, несовместимые с демократией как мирным развитием политических процессов. Реалистическая правовая политика обязана учитывать эти факторы, с тем чтобы создать необходимые гарантии социального порядка, учрежденного Конституцией.

§ 3. Естественное-правовое основание конституционного права

Конституция — это не свод произвольно выбранных ее составителями правоположений. Она является отражением опыта государственной бытийности народа, т.е. государственно-правовой практики организации публичной власти и ее взаимоотношений с человеком и объединениями людей. Ее действительность находится в прямой зависимости от того, насколько этот акт и установленный им социальный порядок соответствуют объективным потребностям общества и его запросам.

На рубеже 80-х — 90-х гг. прошлого столетия социальный порядок, сложившийся в советский период нашей истории, перестал удовлетворять общество, а право в общественном сознании казалось не отвечающим справедливости и свободе. Юридический позитивизм, считающий право простым волеустановлением государства и бывший вполне достаточным в эпоху относительной стабильности прежнего социального порядка, в периоды социальных бурь и потрясений конца 80-х — начала 90-х гг. прошлого столетия оказался неспособен регу-

лировывать складывающийся в результате формационных социальных преобразований порядок отношений. Рухнул Союз ССР, под угрозой была поставлена государственная бытийность России. В этот исторический период принятие конституции являлось фактором выхода общества из глубокого кризиса.

В связи с этим Конституционное совещание 1993 г. было поставлено перед необходимостью поиска более прочного основания, на котором должны покоиться Конституция и право в целом. Его историческая заслуга заключается в том, что оно синтезировало опыт социокультурного развития России и оправданную временем мировую практику конституционализма, положив в основу разработанного им проекта Конституции принципы, права и ценности, продиктованные естественной природой человека.

Противопоставление естественного и позитивного права было присуще еще философии Древней Греции по меньшей мере две с половиной тысячи лет тому назад, а затем заимствовано римской юриспруденцией. В частности, уже в представлениях римских юристов естественное право (*jus naturale*), «рожденное вместе с нами», неизменно, одинаково для народов и времен, разумно. Оно справедливо по самой природе вещей. В отличие от него позитивное право (*jus positivum*) несовершенно и изменчиво, его справедливость зависит от человеческого установления или государственного закона, которые далеки от совершенства.

Опираясь на древнюю идею естественного права, европейская философия XVIII в. объявила старую политическую и юридическую системы противоречащими человеческой природе, главным свойством которой является стремление к свободе; ему противоречат крепостное право, феодальные повинности, цеховщина и сословные привилегии. Сердцевиной мировоззрения Нового времени выступала естественная свобода индивида. Соответственно этому решался вопрос о взаимоотношениях человека и государства, ограниченного определенными пределами, которые оно не вправе преступать; права и свободы личности и все вытекающие из них общественные свободы ненарушимы для государства и неотъемлемы у отдельных граждан иначе, как по суду.

Именно в этом смысле ответила на этот вопрос первая на европейском континенте Декларация прав человека и гражданина 1789 г., явившаяся детищем Великой французской революции. Она провозгласила все три требования, которые по теории естественного права свойственны природе и разуму человека: стремление к свободе, равенство всех перед законом и судом и неприкосновенность частной собственности. Она имела революционное значение, воодушевляя буржуа на борьбу против одряхлевшей аристократии, за новый государственный строй, в котором не было места королевскому абсолютизму, и правовой по-

рядок, основанный на ее принципах. Этот порядок получил название правового государства.

Казалось бы, построенное на таких принципах государство будет идеальным. Социальная практика, однако, убедительно доказала, что провозглашенные в Декларации права отнюдь не гарантируют свободу и справедливость. Возможно, поэтому XIX в. был отмечен неприятием индивидуализма и свободы, гарантированной от вмешательства государства в определенные сферы жизни. Оказалось, что свобода буржуа-собственника и свобода наемного работника, при которой он рассматривался как свободный продавец своей рабочей силы, неравноценны. Свобода, не гарантирующая человеку труда право на достойное существование, оказалась слишком кучей.

Поэтому, не ставя под сомнение ценность личных и политических прав, общественная мысль уже в XIX столетии пришла к выводу об их дополнении социальными правами (на труд, на отдых, на образование, социальное обеспечение, охрану здоровья и др.), которые бы накладывали на государство обязанности активного вмешательства в ранее заповедные для него области во имя достойных условий материального и культурно-духовного бытия людей. Достоинство человека, которое, казалось бы, вполне удовлетворялось установленным Великой французской революцией каталогом прав — жизнь, свобода, собственность, теперь требовало его дополнения во имя социальной справедливости социально-экономическими правами.

Вместе с крушением философско-правовой системы индивидуализма на разложение была обречена и оправдывавшая ее естественно-правовая доктрина. Она утратила былой авторитет; индивидуализм, порождением которого являлись прирожденные права человека, господствовавший в XVIII столетии, уступил свое место коллективизму, доминировавшему первые три четверти XIX в. Место естественного права занял юридический позитивизм: право есть формальная воля государства, выраженная в издаваемых им актах.

И лишь в конце XIX столетия в обществоведение пришло понимание односторонности как индивидуализма, так и коллективизма в качестве самодовлеющего начала теории социального прогресса. Был положен конец их взаимоисключению, которое было присуще западноевропейскому прошлому. Это, в свою очередь, служило возрождению, казалось бы, окончательно опровергнутой школы естественного права и его распространению в мире, в котором, в отличие от Западной Европы, такого противопоставления коллективизма и индивидуализма не знали.

Естественное право, как и прежде, представляется в качестве права, которое в своем содержании соответствует природе. Но если ранее «природа», являющаяся критерием «правовости» позитивного закона, трактовалась либо как природа человека, либо как природа права,