

Юлия Григорьевна Федотова

Безопасность конституционного строя  
Российской Федерации

монография

12+

Юлия Федотова

**Безопасность конституционного  
строения Российской Федерации**

«ЛитРес: Самиздат»

2015

**Федотова Ю. Г.**

Безопасность конституционного строя Российской Федерации /  
Ю. Г. Федотова — «ЛитРес: Самиздат», 2015

В качестве гарантии безопасности конституционного строя Российской Федерации представлена конституционная безопасность Российской Федерации, обеспечение которой направлено на реализацию Конституции Российской Федерации. Авторский подход обусловлен пониманием под конституцией не просто основного нормативного правового акта государства, но и фактических конституционно-правовых отношений, поскольку соответствие фактической конституции юридической и определяет стабильность и безопасность конституционного строя.

# Содержание

Введение	6
Глава 1. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, становление, современное состояние	12
1.1. Понятие и исторические условия становления конституционного строя Российской Федерации	12
1.2. Понятие и содержание стабильности конституционного строя Российской Федерации	18
Глава 2. Основы конституционного строя Российской Федерации	36
2.1. Политические основы конституционного строя Российской Федерации	36
Конец ознакомительного фрагмента.	60

Рецензенты:

**Виталий Андреевич Юсупов** – доктор юридических наук, профессор, ректор НОУ ВПО «Волгоградский институт экономики, социологии и права», президент НП «Евразийская академия административных наук»

**Александр Гаврилович Залужный** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Монография посвящена актуальным вопросам исторических особенностей становления, понятия и содержания центрального, основополагающего конституционно-правовым института - конституционного строя Российской Федерации, правовой характеристике его основ (основных конституционных начал организации Российского государства), выявлению проблем реализации конституционных положений. Первостепенное внимание уделено поиску направлений обеспечения и укрепления стабильности конституционного строя Российской Федерации.

В качестве гарантии безопасности конституционного строя Российской Федерации представлена конституционная безопасность Российской Федерации, обеспечение которой направлено на реализацию Конституции Российской Федерации. Авторский подход обусловлен пониманием под конституцией не просто основного нормативного правового акта государства, но и фактических конституционно-правовых отношений, поскольку соответствие фактической конституции юридической и определяет стабильность и безопасность конституционного строя. В то же время приходится констатировать, что институт конституционной безопасности является недостаточно разработанным в юридической науке, в связи с чем в работе выявлены природа, понятие, сущность, содержание и предназначение как конституционной безопасности в целом, так и ее элементов.

Монография предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов, специалистов в области исследования проблем безопасности государства, практических работников, а также для широкого круга читателей, интересующихся конституционно-правовыми проблемами.

## Введение

Впервые понятие «конституционный строй» было закреплено в Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года<sup>1</sup>, в первой главе которой определены основы конституционного строя. С этого времени конституционный строй стал центральным, основополагающим конституционным институтом, нормы которого обладают более высокой юридической силой по сравнению с нормами других конституционных институтов. При этом данная категория не только правовая, но и в значительной степени философская, политическая. Поэтому до сих пор ни в конституционно-правовой науке, ни в законодательстве не выработано конкретного определения понятия конституционного строя.

Тем не менее, понятие «конституционный строй» не только активно используется в правоприменительной практике, но и исследуется в юридической литературе. Российский конституционный строй со всеми своими особенностями представляет огромный интерес для учёных, тем более что решения проблем, с ним связанных, могут существенно повлиять не только на развитие науки конституционного права, но и на жизнь целого народа. Основы конституционного строя, имея первоочередное значение как правовые институты, остаются малоисследованными конституционалистами.

Используемое в законодательстве Российской Федерации понятие национальной безопасности подвергается жесткой критике в связи с тем, что вкладываемый в него смысл не отражает этимологического содержания. Национальная основа данного термина не соответствует понятию многонационального народа, используемого в Конституции РФ.

На наш взгляд, важной составляющей механизма защиты Конституции РФ и гарантией ее стабильности является конституционная безопасность. Последняя, в свою очередь, выступает видом юридической безопасности, а в силу специфики конституционно-правовых норм (всеобъемлющего характера) представляет собой основу для определения содержания иных видов юридической безопасности (экологической, информационной, экономической, в транспортной сфере, в сфере туризма и т.д.).

Законодателем и зачастую отдельными учеными осуществляется подмена понятия конституционной безопасности понятием национальной безопасности. Так, например, согласно дефиниции национальная безопасность - состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства<sup>2</sup>. В этом определении четко прослеживается цель охраны личности путем обеспечения реализации ее конституционных прав и свобод, общества – достойного качества и уровня жизни граждан и государства – положений, составляющих основы конституционного строя России.

Т.Н. Балашова отмечает, что национальная безопасность - это состояние государства, при котором сохраняется его целостность и возможность быть самостоятельным субъектом системы международных отношений, и к основным компонентам национальной безопасности относит военную, экономическую, социальную, экологическую, информационную безопасность, «сама по себе национальная безопасность представляет геополитический аспект

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 23 марта 2014 г. // Российская газета. 1993. № 237.

<sup>2</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 20, ст. 2444.

безопасности вообще, охватывающий весь комплекс вопросов физического выживания государства, защиты и сохранения его суверенитета и территориальной целостности»<sup>3</sup>.

К основным объектам национальной безопасности относят личность - ее права и свободы; общество - материальные и духовные ценности; государство - его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность. Различие между национальной и конституционной безопасностью проводится учеными следующим образом: если конституционная безопасность обеспечивает охрану юридической конституции, то национальная безопасность - фактической конституции страны<sup>4</sup>.

С одной стороны, для науки конституционного права такое разграничение представляет высокий интерес, с другой стороны, на практике эти грани становятся иллюзорными, поскольку деятельность всех участников общественных отношений в определенной степени направлена на реализацию норм писаной конституции, и здесь возникает вопрос об эффективности реализации их прав и исполнения обязанностей, то есть национальная безопасность, по сути, находит свое воплощение через обеспечение конституционной безопасности. При этом конституционная безопасность представляет собой сочетание таких слагаемых, как безопасность личности (ее прав, свобод, интересов), общества и государства.

В то же время нельзя не сказать об актуальности в современной России проблем обеспечения защиты конституционного строя, Конституции РФ и ее положений. Современное состояние внешнеполитических отношений, процесс глобализации обуславливают необходимость своевременной выработки государством средств оперативного реагирования на различного рода проявления, представляющие угрозу безопасности Российской Федерации. Революционная волна захватила в 2010-2011 годах такие арабские страны, как Тунис, Алжир, Египет, Йемен, Ливия, Сирия, Бахрейн, Ирак, Иран, Иордания, Марокко, Оман, выражены протесты в Кувейте, Ливане, Мавритании, Саудовской Аравии, Судане, Джибути, Западной Сахаре. Уличные погромы прошли в 2011 году в Великобритании, Швеции и др. В 2013 году волна революций коснулась Турции, Таиланд. Не исключение и страны постсоветского пространства: Грузия (2003 год), Украина (2004, 2014 годы), Киргизия (2005, 2010 годы), предпринимались попытки переворотов в Узбекистане (2005 год), Белоруссии (2006 год), Армении (2008 год), Молдавии (2009 год), России (2008, 2011-2012 годы). Целью таких революций является захват власти псевдodemократическими структурами, представителями сект, нацистски настроенными организациями, разжигание гражданских войн, продолжающихся в отдельных странах до сих пор (в Сирии, Ливии, Украине). Итогом таких революций становится подрыв суверенитета, территориальной целостности государства, потеря его обороноспособности. До настоящего времени велись боевые действия на территории Украины в непосредственной близости к Государственной границе Российской Федерации. Россия не может оставаться безучастной к происходящим процессам, что обусловлено, в том числе, вхождением в состав Российской Федерации территории Крыма. В связи с этим необходима разработка концепции совершенствования законодательства, обеспечивающего защиту конституционного строя Российской Федерации от внешнего воздействия и вмешательства.

Несмотря на уже более чем двадцатилетнее действие конституционных норм, по-прежнему сохраняется актуальность проблем реализации конституционных прав и свобод, принципа равенства независимо от пола. Суды общей юрисдикции при оценке обстоятельств дела, определении возможности удовлетворения заявленных лицами, участвующими в деле, ходатайств, также прибегают к конституционным нормам<sup>5</sup>, подчеркивая тем самым их прямое дей-

---

<sup>3</sup> Балашова Т.Н. Национальный интерес и национальная безопасность в контексте миграции населения: взаимосвязь и взаимодействие // Общество и право. 2008. № 1 (19). С. 23-31.

<sup>4</sup> Галузин А.Ф. Правовая безопасность как самостоятельный вид безопасности // Право и политика. 2007. № 12. С. 117-125.

<sup>5</sup> См., например, апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Курганского областного суда от 15.11.2012 по делу № 33-2588/2012. URL: [http://oblsud.kurgan.ru/sdp/acts\\_view/45400001211201338156561001452050](http://oblsud.kurgan.ru/sdp/acts_view/45400001211201338156561001452050) (дата

ствие и высшую юридическую силу, что придает особую значимость вынесенному судебному акту, делает его понятным и доступным гражданину, обратившемуся за защитой своих прав. А это, в свою очередь, способствует достижению целей осуществления правосудия и обеспечению стабильности основ конституционного строя, а значит защиты Конституции РФ.

В защите основ конституционного строя Российского государства и обеспечении конституционной безопасности большую роль играет надзорная функция главы государства. Так, например, в 2000 году Президентом РФ были изданы указы о приостановлении актов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам, что сыграло значительную профилактическую роль в обеспечении законности и укреплении прав граждан, что, как отмечают в юридической литературе, «в большей степени имеет политико-правовой аспект, связанный с профилактикой конституционной безопасности государства»<sup>6</sup>. Кроме того, данное положение не раз отмечалось в ежегодных посланиях Президента РФ, где Конституция РФ играет существенную роль в становлении демократии, развитии Федерации, защите прав и свобод граждан, действия социальных гарантий, реализация которых невозможна без совершенствования работы органов власти<sup>7</sup>.

Кроме того, нередко проекты принимаемых в настоящее время нормативных правовых актов не являются совершенными с точки зрения соответствия их норм положениям Конституции РФ и закрепляемым ею конституционным правам и свободам, например, проект Кодекса административного судопроизводства РФ, принятый в первом чтении Государственной Думой 21 мая 2013 года. Принимаемые нормативные правовые акты могут и существенно дополнять положения Конституции РФ и даже устранять ее пробелы. Так, 7 мая 2013 года после многолетних дискуссий был принят Федеральный закон № 77-ФЗ «О парламентском контроле»<sup>8</sup>. Его принятие восполнило пробел конституционного положения о том, что Федеральное Собрание РФ – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации (ст. 94).

В 2013 году Президентом РФ внесен в Государственную Думу и уже принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», предусматривающий фактически упразднение Высшего Арбитражного Суда РФ и его включение в расширенную структуру Верховного Суда РФ. Высказываются мнения, что такой шаг в определенной мере подрывает конституционную стабильность и вряд ли является последовательным движением в направлении сохранения стабильности и эффективности работы как формирующейся судебной системы России, так и Конституции РФ в целом. Кроме того, Президент РФ инициировал принятие Федерального конституционного закона от 3 февраля 2014 года № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и признании утратившей силу статьи 41 Федерального конституционного закона “О военных судах Российской Федерации”», определяющего Верховный Суд РФ в качестве высшего судебного органа по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным подсудным ему делам, что должно стать предметом регулирования отдельного федерального конституционного закона о Верховном Суде РФ. Предполагается, что Верховный Суд РФ будет осуществлять судебный надзор за деятельностью как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов и не будет относиться к системе судов общей юрисдикции, занимая обособленный статус в судебной системе Российской Федерации. В Послании Федеральному

---

обращения: 09.05.2014).

<sup>6</sup> Снежко О.А. Президент Российской Федерации - гарант прав и свобод граждан // Право и политика. 2005. № 2. С. 69-77.

<sup>7</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 нояб. 2008 г. // Российская газета. - 2008. - № 230; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. // Парламентская газета. - 2005. - № 76.

<sup>8</sup> О парламентском контроле: федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации - 2013. - № 19, ст. 2304.

Собранию РФ Президент РФ<sup>9</sup> подчеркнул, что объединение судов направит судебную практику в единое русло, а значит, будет укреплять гарантии реализации важнейшего конституционного принципа равенства всех перед законом.

Следует указать, что до сих пор ни в правовых актах, ни в юридической науке нет единого подхода в определении национальной, конституционной, государственной, общественной безопасности. Существует мнение, что «государственная безопасность предполагает защищенность конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности. Она характеризуется внутренней и внешней безопасностью. Первая предполагает соответствующее ее состояние внутри государства, нарушение данной составляющей ставит под угрозу конституционный строй и территориальную целостность страны. Внешняя безопасность свидетельствует о неприкосновенности извне, со стороны других государств, их представителей, а также оказывающих им содействие российских граждан; в этом случае может быть причинен вред суверенитету и территориальной неприкосновенности»<sup>10</sup>.

Таким образом, альтернативным, интегрирующим понятием безопасности в России является «конституционная безопасность», способное заменить понятие национальной безопасности. Данное понятие включает в себя не просто состояние защищенности и обеспечения реализации совокупности основных конституционных начал организации государства, но и предполагает основные руководящие идеи обеспечения безопасности иных видов. Конституционная безопасность включает в себя конституционную безопасность личности, общества и государства. Выступая более общим понятием для всех видов юридической безопасности, конституционная безопасность определяет основные принципы и содержание иных видов безопасности благодаря всеобъемлющему характеру конституционных норм.

Для полноценного анализа основных конституционных начал организации российского государства важно учитывать и позицию учёных, исследующих вопросы основ конституционного строя, их теоретико-правовые разработки, и нормативно-правовую базу. В связи со спецификой рассматриваемой темы основным нормативным источником является федеральное законодательство. И особый интерес представляет акт высшей юридической силы – Конституция РФ, в особенности её первая глава. Кроме того, для полноценного исследования необходимо обратиться к соответствующим федеральным конституционным и федеральным законам, Указам Президента РФ, в частности, Федеральному закону от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности», Указу Президента РФ от 12 мая 2009 года № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» и др. Помимо этого, нужно обратить внимание на послания Президента РФ к Федеральному Собранию, постановления Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, постановления Конституционного Суда РФ, а также иные источники, в которых оценивается конституционный строй, его состояние, проблемы и разрабатывается необходимый план для разрешения этих проблем.

Как видно, тема конституционного строя и обеспечения безопасности Российского государства является актуальной на сегодняшний день для современной России. Понятию конституционного строя и определению содержания его основ посвящено большое количество научной и учебной литературы, научных публикаций и диссертационных исследований. В литературе рассматриваются понятие и виды конституционной безопасности, такие как конституционная безопасность личности, общества, государства – Российской Федерации, например, в работах Н.С. Бондаря, Д.В. Васильевой, И.В. Гончарова, Д.В. Кузьминой, Г.А. Трофимовой и др.<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 дек. 2013 г. // Российская газета. – 2013. - 13 дек. - № 282.

<sup>10</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации для работников прокуратуры (постатейный) / Отв. ред. В.В. Малиновский; науч. ред. А.И. Чучаев. - М., 2012. – 1040 с.

<sup>11</sup> Бондарь Н.С. Конституционный Суд России - гарант конституционной безопасности личности, общества и государства //

В то же время многие проблемы остаются неразработанными, решения не найдены. Всё это отражается на общественных сферах и функционировании государственного механизма. Поэтому целью данной монографии является рассмотрение основ конституционного строя России, установление его особенностей и связанных с ним проблем, выявление правовой природы конституционной безопасности как условия стабильности конституционного строя – основных конституционных начал организации Российского государства.

В соответствии с поставленной целью в монографии решаются следующие конкретные задачи. Что такое «конституционный строй» и каково его место среди иных конституционно-правовых институтов? В каких условиях проходило формирование современного конституционного строя России? Что есть народовластие как основа конституционного строя Российской Федерации? Что есть государственный суверенитет Российской Федерации как основа конституционного строя и каково его соотношение с суверенитетом народным? Что представляет собой российский федерализм и каковы тенденции его развития? В чём специфика республиканской формы правления в Российской Федерации? В чём заключается смысл единства и разделения государственной власти? Что препятствует становлению в Российской Федерации правового государства? В чём специфика политического плюрализма в России? Что означает провозглашение РФ социальным государством? В чём особенность духовных основ конституционного строя: светское государство и идеологический плюрализм? И, наконец, что подразумевает стабильность конституционного строя Российской Федерации и каковы гарантии его стабильности? Каковы понятие, правовая природа и предназначение конституционной безопасности Российской Федерации? Каково содержание конституционной безопасности? Каковы понятие, содержание, цель, объект, предмет, субъекты обеспечения, угрозы безопасности личности? Каковы понятие и принципы и предназначение института ограничения прав и свобод граждан и организаций? В чем состоят понятие, содержание, цель, объект, предмет, субъекты обеспечения, угрозы общественной безопасности? В чем специфика религиозной безопасности? Каковы понятие, содержание, цель, объект, предмет, субъекты обеспечения, угрозы и виды государственной безопасности? Может ли конституционная безопасность стать альтернативой национальной безопасности и почему?

Представленный в монографии научный подход к проблеме обеспечения стабильности конституционного строя Российской Федерации обуславливает ее научную новизну. На наш взгляд, конституционная безопасность выступает альтернативным понятием термину «национальная безопасность» и является интегрирующим, поскольку его содержание включает безопасность личности, общества и государства и предполагает обеспечение реализации не просто писаной конституции, а фактической конституции как системы общественных отношений, реально существующих в конкретном государстве.

Теоретическая значимость научной работы состоит в сделанных автором выводах и предложениях. Практическая значимость состоит в возможности использования монографии в учебном процессе, научной работе по исследуемой проблематике, а также в правоприменительной деятельности.

Структура монографии построена на основе проанализированного материала. Работа состоит из шести частей. Первая часть посвящена историческим условиям формирования современного конституционного строя России и установлению понятия и критериев оценки его стабильности. Конституционный строй рассматривается как результат преобразований во

---

Проблемы права. 2004. № 1. С. 9-13; Васильева Д.В. Проблемы судебной защиты конституционной безопасности личности и права на достоинство // Российский судья. 2011. № 12. С. 29-33; Гончаров И.В. Законодательное обеспечение конституционной безопасности Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 4. С. 31-34; Кузьмина Д.В. Конституционная безопасность личности: понятие и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Российский судья. 2011. № 11. С. 28-32; Трофимова Г.А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 56-60.

всех сферах жизни общества и как средство сохранения достигнутых изменений. Во второй части монографии выявлены основы конституционного строя Российской Федерации, их содержание, проблемы законодательного регулирования и правоприменительной практики, а также представлены тенденции развития. Третья часть монографии посвящена обеспечению безопасности конституционного строя Российской Федерации и поиску способов ее обеспечения. В этой связи рассмотрены понятие, соотношение и предназначение конституционной, национальной, государственной, общественной безопасности, устанавливаются содержание и элементы конституционной безопасности (понятие, цель, предмет, объект, субъекты обеспечения, угрозы), ее юридическая природа. Что касается четвертой части научной работы, то в ней уделено внимание понятию и содержанию первостепенного элемента конституционной безопасности - безопасности личности, установлены ее понятие, цель, предмет, объект, субъекты обеспечения, угрозы, в числе которых рассмотрены массовые нарушения прав и свобод человека и гражданина. Значительное внимание уделено соотношению ценностей личности, общества и государства, в связи с чем выработаны понятие, принципы, средства и способы ограничения прав и свобод граждан и организаций в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В пятой части монографии раскрываются понятие, цель, предмет, объект, субъекты обеспечения, угрозы общественной безопасности как элемента конституционной безопасности. Приводятся особенности религиозной безопасности и ее место в системе безопасности государства. Шестая часть работы посвящена понятию, целям, предмету, объекту, субъектам обеспечения, угрозам третьему элементу конституционной безопасности - государственной безопасности. Обращено внимание на современные государственные интересы и виды государственной безопасности (политическая, экономическая, финансовая, информационная, военная, пограничная, экологическая и др.).

# Глава 1. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, становление, современное состояние

## 1.1. Понятие и исторические условия становления конституционного строя Российской Федерации

В науке конституционного права не выработано единого определения понятия конституционного строя. В Большом юридическом словаре<sup>12</sup> можно найти следующее определение: «Конституционный строй – система социальных, экономических и политико-правовых отношений, устанавливаемых и охраняемых конституцией и другими конституционно-правовыми актами государства». Авторами словаря уточняется, что нельзя отождествлять конституционный строй с *государственным строем*. Конституционный строй обязательно предполагает наличие конституции, и его необходимыми признаками являются народный суверенитет, разделение власти, нерушимость и неотчуждаемость общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, в то время как государственный строй может и не содержать этих признаков.

С.С. Зенин отмечает, что оценивая всю совокупность конституционных принципов, видно, что в своем единстве они представляют сложную многоуровневую систему активно взаимодействующих элементов и связей, возникающих между ними. Данная система обладает признаками иерархичности и состоит из четырех основных уровней: принципы, образующие ядро конституционной системы, базовые принципы, специальные принципы и институциональные принципы. Объединенные в первую и вторую группу принципы составляют основы конституционного строя и обладают повышенной правовой стабильностью и высшей юридической силой. Как отмечает Н.А. Богданова, доктринальное значение данных принципов заключается в том, что они «держат» систему науки конституционного права<sup>13</sup>. Другие положения действующей Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации<sup>14</sup>.

Существует мнение, что «конституционный строй» шире понятия «государственный строй», так как конституционный строй – это сочетание государственного и общественного строев. В то же время вызывает трудности его разграничение с *общественным строем*: с одной стороны, «конституционный строй есть соединение прав человека и конституционных гарантий их реализации», но, с другой стороны, «это форма или способ организации государства, которая обеспечивает подчинение его праву и характеризует его как конституционное государство». Таким образом, конституционный строй становится одной из форм общественного строя<sup>15</sup>. Придерживаясь позиции, согласно которой государственные и общественные интересы могут быть различны по содержанию, полагаем, что конституционный строй их объединяет, устанавливая основы регулирования правоотношений, в то время как общественный строй может включать регулирование общественных отношений, не являющихся правоотношениями, иными, неправовыми методами.

---

<sup>12</sup> Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – М., 2002. С. 275.

<sup>13</sup> Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М., 2001. С. 173-174.

<sup>14</sup> Зенин С.С. Динамизм конституционного принципа народовласти в Российской Федерации: теоретический аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 3-8.

<sup>15</sup> Бутусова Н.В. Основы конституционного строя РФ как правовой институт и предмет конституционно-правового регулирования // ВМУ. Сер. 11 «Право». 2003. № 6. С. 17-28.

Стоит обратить внимание на понятие «конституционализм», которое означает «правление, основанное на признании и соблюдении международных прав человека, ограниченное конституцией, политическая система, опирающаяся на конституцию, конституционные методы правления»<sup>16</sup>. Исследователи отмечают, что становление отечественного конституционализма началось в IX веке с появлением Киевской Руси, первого государства восточных славян, и было тесно связано с особенностями формирования российской государственности и правосознания. На формирование протоконституционной мысли в период IX-XVII веков оказали влияние несколько первичных системных факторов. Во-первых, это правосознание самих восточных славян, на территории проживания которых складывалось и развивалось новое государство, во-вторых, географический фактор, в-третьих, православное христианское мировоззрение, в-четвертых, византийский фактор, в-пятых, монголо-татарский фактор<sup>17</sup>.

Следует отметить соотношение категорий *конституционного государства*, конституционного строя и *правового государства*, которые означают не одно и то же и соотносятся как цель и средство её достижения (конституционный строй – это цель достижения и правового, и конституционного государства)<sup>18</sup>.

М.В. Баглай определяет конституционный строй как «порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с Конституцией»<sup>19</sup>. Но можно ли считать, что конституционного строя не имеют государства с тоталитарным режимом, где интересы государства стоят над интересами личности, а значит нет верховенства прав и свобод? И как оценивать государство, где велик разрыв между фактической и юридической конституциями? Полагаем, что фактическая конституция может быть более демократична юридической, что, тем не менее, не дает права считать, что в таком государстве конституционный строй отсутствует. В литературе высказываются и иные мнения относительно содержания и сущности конституционного строя. Так, Н.А. Боброва считает, что сущностью конституционного строя является народовластие, а главный его критерий – это сильный парламент<sup>20</sup>. В.Т. Кабышев отмечает, что «народовластие составляет сердцевину конституционного строя России»<sup>21</sup>.

Как правило, в юридической литературе не проводится чётких разграничений между понятиями «конституционный строй» и «*основы конституционного строя*». При этом Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин понимают под конституционным строем определённую форму, определённый способ организации государства, закреплённый в его конституции. Однако наличие в государстве конституции не означает, что такое государство можно считать конституционным. Следовательно, конституционный строй – это форма (или способ) организации государства, которая обеспечивает подчинение его праву и характеризует его как конституционное государство<sup>22</sup>. Основы же конституционного строя – это главные устои государства, его основные принципы, которые призваны обеспечить Российской Федерации характер конституционного государства.<sup>23</sup>

<sup>16</sup> Кудинов О.А. К вопросу о понятиях конституционализм, конституция, конституционное право, конституционное государство, конституционный строй и их соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 1. С. 8-11.

<sup>17</sup> Корейская Т.П. Становление российского конституционализма // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2013. № 3 (36). С. 49-56.

<sup>18</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2010. С. 94; Мамитова Н.В. Соотношение правового и конституционного государства в теоретических концепциях России XX века // История государства и права. 2002. № 3. С. 13-15.

<sup>19</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для юрид. вузов и фак. – М., 1998. С. 64-65.

<sup>20</sup> Боброва Н.А. Понятие конституционного строя, двойственность его природы // Право и политика. 2002. № 2. С. 18-24.

<sup>21</sup> Кабышев В.Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Конституционное право и политика: Сб. мат. междунар. науч. конф. / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2012. С. 118.

<sup>22</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2010. С. 94.

<sup>23</sup> Бутусова Н.В. Основы конституционного строя РФ как правовой институт и предмет конституционно-правового регу-

Н.М. Добрынин указывает, что «если конституционный строй можно определить как устройство общества и государства, отраженное в Конституции Российской Федерации, то под основами конституционного строя надо понимать совокупность тех общественных отношений, которые составляют суть данного устройства. Иначе говоря, сравниваемые понятия соотносятся между собой как общее и частное»<sup>24</sup>.

Поддерживая точку зрения о разграничении конституционного строя и основ конституционного строя Российской Федерации, отметим, что само понятие конституционного строя, его основ имеет разные подходы учёных. В науке конституционного права существуют разногласия и по поводу анализа каждой из его основ. В настоящее время разрабатывается система мер, необходимых для разрешения основной проблемы конституционного строя Российской Федерации – его стабильности, критериев стабильности и гарантий конституционного строя.

Прежде чем непосредственно провести анализ основ конституционного строя Российской Федерации, выявить его особенности, необходимо обратиться к тем историческим условиям, в которых он создавался, что не только поможет понять сущность основных идей конституционного строя нашего государства, но и даст возможность оценить их и как результат исторических преобразований в России, и как дальнейшие нормативно установленные цели и направления сохранения и укрепления достигнутого.

По наблюдению Н.А. Бобровой, «конституционный строй является не чем иным, как продуктом любой революции, любого скачкообразного, “локомотивного”, по Марксу, изменения социально-политических сил»<sup>25</sup>. Именно в таких условиях происходило становление настоящего конституционного строя России, и главным фактором, определившим сущность изменений, преобразований, так называемой революции, стал распад СССР, повлёкший за собой становление качественно нового государства, основанного на совершенно иных принципах конституционного строя. Эти изменения касаются, прежде всего, перехода РСФСР из статуса субъекта союзного государства в новое суверенное, не являющегося социалистическим. Новое государство полностью отрицало ценности старого: оно не ставило перед собой цели построения коммунизма, признавало приоритет прав и свобод человека и гражданина (в том числе право на частную собственность), устанавливало принцип идеологического многообразия, многопартийность и местное самоуправление, полностью меняло механизм регулирования общественных отношений, государственная власть строилась на принципе её разделения, вместо Съезда и Верховного Совета было учреждено Федеральное Собрание – двухпалатный представительный орган государственной власти.

Конечно, эти перемены связаны не столько с социально-экономическим кризисом в стране, обществе, сколько с кризисом политическим, который и стал причиной необходимости становления нового конституционного строя. Начавшийся процесс перестройки повлёк за собой противоборство союзных и республиканских властей, вследствие чего республики одна за другой объявляли о своём государственном суверенитете. Глава государства не являлся ярким сторонником взглядов своей партии, что недопустимо для государства и общества, построенных на государственной идеологии. Таким образом, в России произошла очередная «революция сверху».

Становление нового государства проходило в ожесточенной борьбе. Эта политическая борьба подрывала деятельность исполнительного аппарата власти, ставила под сомнение легитимность ее решений. Причем тенденция к распаду СССР «перекинулась» и на РСФСР. В 1991 году «парад суверенитетов» привел к тому, что бывшие национальные республики, округа

---

лирования // ВМУ. Сер. 11 «Право». 2003. № 6. С. 17-28; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2010. С. 98.

<sup>24</sup> Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учеб. пособие. Современная версия новейшей истории государства. 3-е изд., перераб. и доп. – Новосибирск, 2013. С. 79.

<sup>25</sup> Боброва Н.А. Понятие конституционного строя, двойственность его природы // Право и политика. 2002. № 2. С. 18.

и даже отдельные экономические регионы стали проводить сепаратистскую политику, требуя отделения от Российской Федерации. Например, Татарстан позиционировал себя в качестве суверенного государства. Летом 1991 года Общенациональный конгресс чеченского народа провозгласил полную независимость Чеченской Республики и заявил о ее намерении выйти из состава России. Серьезно поговаривали о независимой Уральской республике. Другими словами, власти субъектов федерации разрушали единое экономическое пространство России. Нет сомнения, что, если бы этот процесс не удалось остановить, Российская Федерация была бы разрушена<sup>26</sup>.

Политический кризис вызвал кризис конституционный: возникла необходимость создания правовой базы, которая отражала бы происходящие изменения в государстве, сохранила и укрепила бы основы нового конституционного строя. Внесение многочисленных изменений в Конституцию РСФСР могло привести лишь к увеличению противоречий и нестабильности в обществе, коллизиям, хаосу, неспособности государства оперативно и эффективно регулировать общественные отношения. В связи с этим были разработаны проекты новой Конституции, работа над которыми началась ещё тогда, когда сегодняшняя Российская Федерация была частью СССР, в разгар перемен общественного и государственного строя на рубеже 1990-х годов. Именно это объясняет многообразие и противоречивость разработанных проектов Конституции, конституционного строя.

Задачами Конституционной комиссии были: подготовить проект новой Конституции РФ и провести конституционную реформу. Комиссия провела одно заседание – 27 ноября 1989 года, на котором были обсуждены вопросы, связанные с подходом к концепции новой Конституции СССР, порядком организации работы, говорилось о подготовке конституции СССР в течение одного года<sup>27</sup>. Всего с 1990 по 1993 год в поле ее зрения находилось около 20 различных проектов. У конституции было более 1000 авторов, всего было рассмотрено более 3000 предложений и замечаний<sup>28</sup>.

Первый из проектов конституции разрабатывался Конституционной комиссией в составе 102 депутатов, избранных Съездом народных депутатов из своего состава 16 июня 1990 года. Этот проект был подготовлен уже осенью 1990 года, а впоследствии постоянно дорабатывался и совершенствовался. Свои проекты подготовили и ряд партий и общественных движений. Однако ни один из них не стал основой будущей Конституции, прежде всего потому, что «не удовлетворял взглядам действующего Президента РСФСР Б.Н. Ельцина на построение системы власти и конституционный статус президента в Российском государстве»<sup>29</sup>.

Так, 11 июля 1990 года академик В.Н. Кудрявцев представил председателю Верховного Совета СССР А.И. Лукьянову проект новой Конституции СССР, подготовленный рабочей группой. Проект был направлен Президенту СССР М.С. Горбачеву, который 20 июля предложил продолжить работу с тем, чтобы учесть в проекте результаты переговоров по созданию Союзного договора, в соответствии с которым принцип верховенства союзных законов на всей территории страны хотя и признавался, но с существенными оговорками. Признавая разделение властей, проект стоял на позиции единого высшего органа государственной власти СССР, устанавливалась парламентская республика, все суды предполагалось формировать на началах выборности<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Смыкалин А.С. История конституционного строительства Российской Федерации (в документах и материалах) // Российский юридический журнал. 2013. № 5. С. 185-198.

<sup>27</sup> Колюшин Е.И. Проект Конституции СССР 1990 г. // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 40-42.

<sup>28</sup> Болонина Л.В. Как создавалась Конституция Российской Федерации // Конституция и конституционализм России XXI века: Мат. междунар. науч.-практ. конф. – Челябинск, 2013. С. 72.

<sup>29</sup> История государства и права России: Учеб. / В.М. Клеандрова, Р.С. Мулукаев и др.; Под ред. Ю.П. Титова. – М., 2004. С. 527.

<sup>30</sup> Колюшин Е.И. Проект Конституции СССР 1990 г. // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 40-42.

В проекте Конституции, предложенном группой под руководством С.М. Шахрая, не было раздела о гражданском обществе, в целом проект имел характер скорее государственного, нежели общественного, отсутствовали характеристики самого государства, а также положения о порядке внесения изменений в Конституцию. Последнее положение не являлось пробелом данного проекта, а было направлено на максимальное усложнение процедуры изменения Конституции, поскольку разработчики исходили из потребностей того времени в разработке юридических средств обеспечения стабильности Конституции<sup>31</sup>. Проект, предложенный Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным, также впоследствии дорабатывался и совершенствовался, его отличали отсутствие понятия «конституционный строй», наличие демократических начал, признание человека высшей ценностью, выделение Президента РФ из системы разделения властей и наделение его правовым статусом самостоятельного субъекта государственной власти<sup>32</sup>.

Период 1992-1993 годов, характеризуемый как «конституционный кризис»<sup>33</sup>, обусловленный борьбой президента и парламента, необходимостью легитимации государственной власти привели к тому, что 25 апреля 1993 года был проведён референдум о доверии президенту и поддержке проводимой им социально-экономической политики, а также о досрочном проведении выборов президента и народных депутатов. Итоги этого референдума подтолкнули президента действовать более решительно, а значит, сыграли определяющую роль в формировании нового конституционного строя России. Президентский проект Конституции был опубликован 5 мая 1993 года, после чего был принят ряд нормативных правовых актов, имеющих значение подготовки страны к принятию новой Конституции России, регулирующей некоторые конституционно-правовые институты, ранее не известные советской государственности. Ярким примером является Указ Президента РФ от 9 октября 1993 года «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающий, что в краях, областях и иных субъектах Российской Федерации вместо Советов население избирает собрания, думы и т.д. в составе 15-50 человек, работающие на постоянной основе. Деятельность районных в городах и сельских Советов прекращалась, а их функции переходят местной администрации<sup>34</sup>. Указом Президента РФ от 26 октября 1993 года «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>35</sup> прекращается деятельность городских и районных Советов<sup>36</sup>.

В целом конституционное закрепление местного самоуправления как управления, отделенного от государственной власти, в российском законодательстве происходило постепенно. С 1993 года местное самоуправление, став не просто принципом, а основой конституционного строя, строится на трех базовых принципах: решение населением вопросов местного значения, осуществление прав собственника муниципального имущества и формирование финансовой основы – все это должно осуществляться населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно в правовых рамках, установленных законодательством. Впоследствии значительных объем проблем и несоответствий именно в этих основных компонентах («ком-

<sup>31</sup> Митюков М.А. Образ Конституционного Собрания в материалах Конституционного совещания 1993 г. // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 43-50.

<sup>32</sup> Болонина Л.В. Как создавалась Конституция Российской Федерации // Конституция и конституционализм России XXI века: Мат. междунар. науч.-практ. конф. – Челябинск, 2013. С. 73-75.

<sup>33</sup> Амара М.И., Старостина И.А. Конституционный референдум в России и Японии: прошлое, настоящее, будущее // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14: в 2 т. – М., 2014. Т. 1. С. 327; Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. – М., 2013. С. 458-487.

<sup>34</sup> О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления: указ Президента Рос. Федерации от 9 окт. 1993 г. № 1616 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. - 1993. - 11 окт. - № 41, ст. 3944.

<sup>35</sup> О реформе местного самоуправления в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 26 окт. 1993 г. № 1760 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. - 1993. - 1 нояб. - № 44, ст. 4188.

<sup>36</sup> История государства и права России: Учеб. / В.М. Клеандрова, Р.С. Мулукаев и др.; Под ред. Ю.П. Титова. – М., 2004. С. 529-530.

петенция, имущество, финансы») стал отправной точкой нового этапа развития местного самоуправления<sup>37</sup>.

Большого внимания, по нашему мнению, заслуживают те нормативные правовые акты, которые являются правовой основой действующей Конституции РФ, конституционного строя Российского государства. Прежде всего, к ним относится Федеративный договор от 31 марта 1992 года<sup>38</sup>, который является составной частью Конституции РФ (согласно ст. 2 Постановления Съезда народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 года «О федеративном договоре»<sup>39</sup>). В нем приведён перечень субъектов Российской Федерации, подписавших данный договор, говорится о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти её национально-государственных образований. Права автономных («суверенных»!) республик и округов были значительно расширены: они приобрели право на свои недра, собственную систему органов государственной власти и местное законодательство в рамках компетенции, в то время как в краях и областях эти объекты являлись федеральной собственностью, и правами распоряжения в отношении них обладали соответствующие центральные органы. Нужно сказать, что это положение было не способно обеспечить государственное единство страны, единство должно строиться на равенстве его субъектов. Эта задача была разрешена Конституцией РФ 1993 года, при подготовке которой свою роль сыграл уже имеющийся опыт, связанный с проблемами Федеративного договора. Этот опыт способствовал определению такой основы конституционного строя Российской Федерации, как федерализм.

Кроме Федеративного договора, важным нормативным правовым актом, составляющим правовую основу для конституционного строя РФ, является Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года<sup>40</sup>. В первой статье данного акта, идущей вслед за преамбулой, РСФСР провозглашается как «суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нём народами». Этот конституционно-правовой статус РСФСР лёг в основу такого принципа организации российского государства, как суверенитет Российской Федерации. Кроме того, в ст. 3 Декларации отмечается, что «носителем суверенитета и источником государственной власти в РСФСР является её многонациональный народ». Подчёркнём, что Декларация наделяет суверенитетом весь многонациональный народ в целом, а не отдельные его части, отдельные народы, что не даёт права таким субъектам государства, как автономные республики, объявить себя суверенными. Более того, суверенитет – это неоспоримое и неотъемлемое, «естественное и необходимое условие существования государственности России, имеющей многовековую историю, культуру и сложившиеся традиции». Такие идеи легли в основу конституционного строя Российской Федерации.

Таким образом, исторические условия формирования конституционного строя России связаны с существенными изменениями политического строя и последовавшими вслед за этим изменениями в общественных отношениях, экономическом строе. Возникло качественно новое государство, которое, в свою очередь, потребовало новую правовую базу, которая, с одной стороны, является результатом существенных изменений в государстве, а с другой стороны, представляет собой особую цель осуществления закрепления и сохранения основ созданного конституционного строя, обеспечения их стабильности.

---

<sup>37</sup> Щепачев В.А. Этапы становления конституционной концепции местного самоуправления в России и законодательные решения соответствующих периодов с 1990 по 2003 г. // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 50-57.

<sup>38</sup> Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 года). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>39</sup> О федеративном договоре: постановление Съезда народных депутатов Рос. Федерации от 10 апр. 1992 г. № 2689-I // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. - 1992. - 23 апр. - № 17, ст. 898.

<sup>40</sup> Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1990. - 14 июня. - № 2, ст. 22.

## 1.2. Понятие и содержание стабильности конституционного строя Российской Федерации

Рассмотрев условия возникновения конституционного строя Российской Федерации, необходимо дать оценку реализации основных конституционных положений, а значит выявить уровень стабильности конституционного строя.

Конституция как Основной закон – акт долговременного действия, юридическим свойством которого является стабильность, т.е. устойчивость его содержания. При этом стабильность конституции не означает ее абсолютной неизменяемости<sup>41</sup>. На наш взгляд, понимание конституции в смыслах фактической и юридической влечет за собой применением широкого подхода и к пониманию категории ее стабильности, а значит стабильность конституции означает устойчивость конституционных ценностей и норм, а также конституционных правоотношений, фактически сложившихся в соответствии с основами конституционного строя конкретного государства.

Как отмечено в Послании Президента РФ 2013 года, «Конституция соединила два базовых приоритета - высочайший статус прав, свобод граждан и сильное государство, - подчеркнув их взаимную обязанность - уважать и защищать друг друга. Убежден, конституционный каркас должен быть стабильным, и прежде всего это касается второй главы Конституции, которая определяет права и свободы человека и гражданина. Эти положения Основного Закона незыблемы. При этом жизнь не стоит на месте, и конституционный процесс нельзя рассматривать как окончательно заверченный, мертвый. Точечные коррективы других глав Основного Закона, идущие от правоприменительной практики, от самой жизни, конечно, возможны, а порой – необходимы»<sup>42</sup>.

В.Д. Зорькин обоснованно определяет Конституцию РФ как символ правовой идентичности нации, правовой потенциал которой далеко не исчерпан: «Полноценная реализация правового потенциала Конституции во многом зависит от того, насколько верно будет определен баланс между стабилизационной и обновленческой функциями Конституции»<sup>43</sup>. «Фундамент социально-государственной устойчивости – стабильность системы государственной власти и системы государственного строя в целом. Именно эта стабильность позволяет всем субъектам политики, экономики, социального действия – от партий и других общественных институтов до хозяев крупных компаний и рядовых граждан – понимать свои перспективы, нормально планировать жизнь и деятельность. Конституция как свод главных норм прямого действия является бесспорной и единственной в своем роде гарантией стабильности политического строя. А значит, базовым документом, на котором держится все остальное здание «предсказуемого будущего». Сейчас очень много говорится о безопасности, о различных формах и типах безопасности, которым следует уделять особое внимание в развитии России. Подчеркнул бы, что в этом ряду на особом месте должна стоять правовая конституционная безопасность»<sup>44</sup>.

Конституция и законы должны эффективно работать, иначе в обществе к ним будет безразличное отношение, что повлечет правовой нигилизм, а со снижением их престижа будет падать престиж и степень доверия населения к власти<sup>45</sup>. Сохранение конституцион-

---

<sup>41</sup> Кондратович Н.М. Конституция: фактор стабильности и необходимость реформ // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14: в 2 т. – М., 2014. Т. 1. С. 542-545.

<sup>42</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 дек. 2013 г. // Российская газета. – 2013. - 13 дек. - № 282.

<sup>43</sup> Зорькин В.Д. Конституционный вектор России. 20 лет реализации Основного закона страны // Российская газета. 2013. 19 нояб. № 6236 (260). С. 2-3.

<sup>44</sup> Зорькин В.Д. Россия и ее Конституция // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 37.

<sup>45</sup> Безруков А.В. Проблемы реализации конституционных преобразований при сохранении стабильности Конституции

ной стабильности можно рассматривать как одну из конституционных ценностей, позволяющую эффективно и последовательно проводить содержание конституционных установлений в жизнь посредством совершенствования конституционного законодательства и расширения возможностей Конституционного Суда РФ посредством толкования текста Конституции России. Поэтому любые конституционные преобразования, предусматривающие как изменение Конституции РФ, так и действующего конституционного законодательства, необходимо проводить вдумчиво и последовательно, стремясь сохранить конституционную стабильность, выдерживая логику правового регулирования и обеспечивая при этом реализацию заложенных в Конституции России ценностей и принципов<sup>46</sup>.

Прежде всего, нужно обратиться к тому, как закреплены основы конституционного строя в Конституции РФ, что является, на наш взгляд, первичной гарантией его стабильности. При этом считаем достаточно узким подход некоторых ученых, согласно которому стабильность Конституции РФ связывается по преимуществу с усложненным порядком ее изменения<sup>47</sup>.

В главе I Конституции РФ, посвященной основам конституционного строя, в ст. 15 закреплено, что конституция «имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации». В соответствии с этим принципом законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ, а значит и основам конституционного строя, в ней закреплённого. Часть 2 ст. 15 Конституции РФ закрепляет, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».

Акцентируем внимание на формулировке ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, устанавливающей обязанность вышеперечисленных субъектов «соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы», из которой видно, что происходит разграничение Конституции РФ и законов, к которым конституция не относится, поскольку видом закона не является. Такое отделение конституции от законов, на наш взгляд, является целесообразным и обоснованным. Данное разграничение определяет верховенство конституции (и вытекает также из него) не только по отношению к законам как нормативным правовым актам и нижестоящим правовым актам, но и по отношению к общепризнанным нормам и принципам международного права. Действительно, положения международных правовых актов (нормативность которых является дискуссионной в науке международного права) не могут быть выше по юридической силе конституционных положений. Верховенство конституции вытекает из народного и государственного суверенитетов, обеспечивающих ее легитимацию. В свою очередь, положения международных правовых актов имеют производный характер, поскольку принимаются в качестве результата ограничения конкретными субъектами международных отношений – государствами – своего государственного суверенитета, действующих в соответствии с конституционными нормами.

Положение ч. 2 ст. 15 Конституции РФ является основой принципа общеобязательности норм Конституции РФ и верховенства Конституции РФ и закона над обществом и государством. Ярким примером реализации этих норм Конституции РФ является постановление Президиума Московского городского суда о том, что целый массив постановлений Правительства г. Москвы о приостановлении прописки (регистрации) в дома, относящиеся к жилому фонду, подлежащему реконструкции (программа ликвидации пятиэтажек) противоречит Конституции РФ, провозглашающей право человека на свободу передвижения и выбора места житель-

---

Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 3-7.

<sup>46</sup> Безруков А.В. Конституция России: проблемы реализации и сохранения конституционной стабильности в условиях современных конституционных преобразований // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14: в 2 т. – М., 2014. Т. 1. С. 376-377.

<sup>47</sup> Киреев В.В. Риски стабильности и изменчивости Конституции Российской Федерации // Конституция и конституционализм России XXI века: Мат. междунар. науч.-практ. конф. – Челябинск, 2013. С. 18-20.

ства (ст. 27). К тому же ч. 3 ст. 55 Конституции РФ устанавливает порядок ограничения конституционных прав граждан: эти ограничения могут быть установлены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства<sup>48</sup>.

Значение норм, закрепляющих основы конституционного строя Российской Федерации, подчёркивается ст. 16 Конституции РФ, устанавливающей, что «никакие другие нормы <...> Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации». Получается, что Конституция РФ как учредительный акт содержит в себе собственную «конституцию», ядро, нормы, которые не только являются её составной частью, но и определяют принципы для других положений Конституции РФ. Потому они и носят название основ конституционного строя. Отметим, что место в российской правовой системе, которое отводит Конституция РФ для международных договоров, не является главенствующим над основами конституционного строя: международные договоры являются лишь «составной частью её правовой системы». По мнению ученых, положения частей 1 и 3 ст. 15, ч. 2 ст. 16 Конституции РФ отражают стабилизирующую функцию конституционного регулирования, направленную на сохранение стабильности действия в обществе основного закона, «прежде всего, она проявляется в поддержке стабильности существующего конституционного строя в РФ»<sup>49</sup>.

Порядок внесения и принятия предложений о пересмотре положений глав 1, 2, 9-ой Конституции РФ устанавливается в соответствии со ст. 135 Конституции РФ<sup>50</sup>. Данная статья предусматривает, что Федеральное Собрание не может пересмотреть гл. 1 «Основы конституционного строя». Нормы, определяющие основы конституционного строя РФ, не могут быть изменены без принятия новой конституции, устанавливающей иной конституционный строй, базирующийся на иных принципах. Тот факт, что ст. 16 Конституции РФ, указывающая на это, включена в гл. 1 Конституции РФ, показывает, что одной из основ конституционного строя является его «самозащита», невозможность изменить его частично.

Если *юридическими гарантиями* стабильности конституционного строя являются его действие на всей территории, закрепление его основ в Конституции РФ – акте высшей юридической силы, обладающем прямым действием, а также принятие и возможность изменения в порядке, установленном самой Конституцией РФ, то *фактическими гарантиями* являются различные меры, принимаемые государством для реализации закреплённых основ, то, что является неотъемлемым элементом для претворения основ конституционного строя в жизнь. Это необходимо для достижения совпадения юридической и фактической конституций, т.е. в полной мере использовать заключённый в самой Конституции РФ потенциал.

Одной из таких гарантий стабильности конституционного строя является, прежде всего, установление Уголовным кодексом РФ<sup>51</sup> в соответствии с ч. 4 ст. 3 Конституции РФ нормы, предусматривающих ответственность за преступления против основ конституционного строя и безопасности государства<sup>52</sup>. При этом уголовная ответственность не является единственной мерой государственного принуждения, применяемой в целях охраны конституционного строя РФ. Весьма актуальной является проблема *конституционной ответственности*, возникаю-

<sup>48</sup> Николаев О.В. Проблема нормативности актов в российском законодательстве // Юрист. 2002. № 11. С. 14-15.

<sup>49</sup> Нурмагамбетов Р.Г. Общая характеристика функций конституционного регулирования общественных отношений // Современное право. 2014. № 3. С. 27.

<sup>50</sup> О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: федер. закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1998. - № 10, ст. 1146.

<sup>51</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1996. - № 25, ст. 2954.

<sup>52</sup> Мамонов В.В. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, основы, гарантии // Государство и право. 2004. № 10. С. 42-43.

щей за «невыполнение высшими должностными лицами своих обязанностей по защите конституционного строя»<sup>53</sup>. В то же время некоторые ученые отмечают, что поскольку в Конституции РФ о конституционно-правовой ответственности как правовом институте ничего не сказано, то говорить о ней бессмысленно<sup>54</sup>. При этом встречается и другая позиция, основанная на том, что рассматривать правонарушение в широком социальном контексте как нарушение социальных интересов и справедливости, то нарушения в конституционно-правовой сфере вполне реальны, как и реальна конституционно-правовая ответственность<sup>55</sup>.

Особую значимость приобретает вопрос об ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда РФ. При этом нельзя утверждать о том, что Конституция РФ безразлична к названному вопросу: в ней предусмотрены институты отрешения Президента РФ от должности (ст. 93) и ответственности Государственной Думы (ст. 109). Однако ими не исчерпывается необходимый и возможный объём конституционной ответственности должностных лиц и органов государственной власти Российской Федерации и её субъектов. Нормативно эта проблема может быть решена без внесения поправок в Конституцию РФ через принятие соответствующих федеральных конституционных и федеральных законов<sup>56</sup>.

Как отмечает И.А. Кравец, представляется обоснованным возрождение института выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. При этом в федеральном законодательстве следует сохранить основания (предусматривающие совершение правонарушений) и порядок привлечения органов государственной власти субъектов Российской Федерации к конституционно-правовой ответственности федеральными органами государственной власти, а элементы конституционно-политической ответственности следует развивать во взаимоотношениях регионального парламента и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Развитие форм парламентской политической ответственности должно привести к усилению роли и значения региональных парламентов в формировании законодательной политики регионов<sup>57</sup>.

Важной гарантией конституционного строя Российской Федерации является *судебный конституционный контроль*. Позитивное значение конституционного контроля заключается в том, что он направлен на укрепление существующего в стране конституционного строя, конституционной законности, на защиту прав и законных интересов личности. При этом, как отмечает М.А. Могунова, его роль во многом зависит от состава осуществляющего его органа, от существующей в стране социально-политической обстановки. В отдельных случаях и в определенные периоды в жизни тех или иных стран он играл негативную роль, например, использовался для ограничения власти парламента<sup>58</sup>. Наличие политико-правовых начал конституционного правосудия, его политизацию отмечал Н.С. Бондарь<sup>59</sup>, политической составляющей

---

<sup>53</sup> Заявление Конституционного Суда РФ от 26 июня 1992 г. № 3-3 // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. - 1992. - 9 июля. - № 27, ст. 1572.

<sup>54</sup> Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. – Воронеж, 1985. С. 84.

<sup>55</sup> Алиев Т.Т. Конституционная ответственность как особый вид юридической ответственности // Современное право. 2010. № 11. С. 30-35.

<sup>56</sup> Хабриева Т.Я. Теоретические проблемы современного российского конституционализма (научно-практический семинар) // Государство и право. 1999. № 4. С. 120-121.

<sup>57</sup> Кравец И.А. Юридические процедуры и политические мотивы реализации мер конституционной ответственности (проблемы и перспективы) // Конституционное право и политика: Сб. мат. междунар. науч. конф. / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2012. С. 226.

<sup>58</sup> Конституционное право зарубежных стран: Учеб. для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М., 2003. С. 77.

<sup>59</sup> Бондарь Н.С. Конституционное правосудие в соотношении с политикой: теория и практика... без политизации // Конституционное право и политика: Сб. мат. междунар. науч. конф. / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2012. С. 514-533.

в решениях Конституционного Суда РФ уделено внимание и И.М. Евлоева<sup>60</sup>, Е.С. Аничкин отметил, что политический процесс является неотъемлемым «спутником» развития Конституции РФ и играет в этом развитии ключевую роль<sup>61</sup>.

Согласно ст. 18 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Конституционный Суд РФ «является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства»<sup>62</sup>. Такое положение Конституционного Суда РФ отнюдь не случайно. Статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривает широкий перечень его полномочий, среди них особенно важными для осуществления конституционного контроля являются такие полномочия Конституционного Суда РФ, как разрешение дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституций республик, уставов и др.; а также право Конституционного Суда РФ давать толкование Конституции РФ<sup>63</sup>. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что решающую роль в толковании и охране Конституции РФ и конституционного строя РФ играет деятельность Конституционного Суда РФ.

В Рекомендациях Всероссийского совещания по проблемам исполнения федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации<sup>64</sup> отмечалось, что во многом «слабость» механизма исполнения решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации обусловлена незавершенностью законодательной регламентации этой стадии конституционного судопроизводства; отсутствием предусмотренного ст. 81 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» федерального закона об ответственности за неисполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда РФ; недооценкой палатами Федерального Собрания, органами государственной власти субъектов Российской Федерации социальной значимости решений конституционного правосудия в обеспечении правовой стабильности и упрочении конституционного строя. Не способствует этому и неиспользование потенциала юридических ведомств, в частности Министерства юстиции РФ, а также ограничение деятельности конституционных (уставных) судов лишь территорией 12 субъектов Российской Федерации. В целях совершенствования механизма исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации Всероссийское совещание рекомендовало, в частности, Правительству РФ подготавливать изменения и дополнения в законодательство, вытекающие из постановлений и определений Конституционного Суда РФ; внести дополнения в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» о необходимости в официальных изданиях, в том числе при переиздании законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства

---

<sup>60</sup> Евлоев И.М. Политическая составляющая в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Там же. С. 534-540.

<sup>61</sup> Аничкин Е.С. Роль политического процесса в развитии Конституции Российской Федерации // Там же. С. 105.

<sup>62</sup> О судебной системе Российской Федерации: федер. конституционный закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1997. - № 1, ст. 1.

<sup>63</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1994. - № 13, ст. 1447.

<sup>64</sup> Рекомендации Всероссийского совещания по проблемам исполнения федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2001. № 6.

РФ, делать отметки о признании не соответствующими Конституции РФ норм со ссылкой на соответствующие акты Конституционного Суда РФ; ускорить реализацию рекомендаций решений Конституционного Суда РФ рассмотреть вопрос о необходимости законодательного урегулирования вопросов, возникших в результате проверки конституционности положений ряда федеральных законов, в том числе и кодексов; законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации - рассмотреть вопрос о совершенствовании механизма исполнения решений конституционных (уставных) судов Российской Федерации; Конституционному Суду РФ - возобновить практику обращения с Посланиями к Федеральному Собранию РФ, в которых, наряду с анализом вопросов состояния конституционной законности, акцентировать внимание и на исполнении актов Конституционного Суда РФ; Министерству юстиции РФ - организовать выявление и мониторинг подзаконных нормативных актов, основанных на признанных неконституционными положениях федеральных законов и постановлений Правительства РФ, законах и иных нормативных актах субъектов Российской Федерации; Генеральной прокуратуре РФ - организовать опротестование названных актов либо обращение в суды о признании их недействующими.

В целях укрепления гарантий стабильности основ конституционного строя в 2013 году в положения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены дополнения<sup>65</sup>, в соответствии с которыми Правительство РФ не позднее шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ, если иной срок не установлен постановлением Конституционного Суда РФ в соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 75 Федерального конституционного закона, вносит в Государственную Думу проект нового федерального конституционного закона, проект нового федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений в закон, признанный Конституционным Судом РФ неконституционным в отдельной его части. Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ по вопросам их ведения вправе осуществлять подготовку проекта нового федерального конституционного закона, проекта нового федерального закона или ряда взаимосвязанных проектов законов либо законопроекта о внесении изменений в закон, признанный Конституционным Судом РФ неконституционным в отдельной его части, и вносить их в Государственную Думу. Правительство РФ в случае подготовки положительного заключения или положительного официального отзыва на законопроект, внесенный одним из субъектов права законодательной инициативы, вправе отложить внесение законопроекта, инициатором которого является Правительство РФ.

В.Д. Зорькин отмечает роль актов толкования Конституционного Суда РФ в обеспечении конституционной безопасности: «Мы строим в России современное либеральное демократическое общество и рыночную экономику. Это, безусловно, требует активной интеграции России во все мировые процессы. Конституция и ее точная, современная и гибкая интерпретация Конституционным Судом должна обеспечить такую интеграцию. Обеспечить интеграцию - и одновременно гарантировать права и свободы наших граждан, их конституционную безопасность, не позволить размыть российский государственный суверенитет, национальные интересы чужими интересами и правовым хаосом»<sup>66</sup>.

Интересно проследить, как сам Конституционный Суд РФ оценивает уровень стабильности конституционного строя Российской Федерации. Отметим, что проблеме стабильности конституционного строя Конституционным Судом РФ уделяется внимание. Так, Заявление

---

<sup>65</sup> О внесении изменения в статью 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: федер. конституционный закон от 5 апр. 2013 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 14, ст. 1637.

<sup>66</sup> Зорькин В.Д. Верховенство права и конституционное правосудие // Журнал российского права. 2005. № 12.

Конституционного Суда № 3-3<sup>67</sup>, принятое за полтора года до принятия Конституции РФ, несёт в себе существенную информацию. В этом Заявлении Конституционный Суд РФ отметил, что «конституционный строй нашего государства – под угрозой. Противостояние различных политических сил приближается к крайней черте. Усиливается правовой нигилизм, попираются основополагающие конституционные принципы, разрушаются гражданский мир и согласие. Огромный размах приобрела преступность, лишившая граждан чувства безопасности. Падает доверие людей к власти. Принимаемые законы, акты Президента и Правительства не выполняются либо не достигают желаемых результатов». В настоящее время заметно, что данные проблемы решаются или решены. Как уже было сказано выше, противостояние различных политических сил (со своими особенностями) сведено к минимуму, одна из главных целей государства – это построение гражданского общества, а значит преодоление нигилизма, недоверия общества, повышение уровня правовой и политической культуры личности. Современные тенденции развития федерализма в России решают «проблему целостности России».

В Заявлении Конституционного Суда № 3-3 также указано, что «государственные органы, на которые Конституцией возложена обязанность защищать конституционный строй, права и свободы граждан, проявляют недопустимую пассивность, не используют предоставленные им Конституцией и законами полномочия». На сегодняшний день *деятельность органов государственной власти по охране и защите конституционного строя* является одной из гарантий стабильности конституционного строя РФ. В качестве примера можно указать, что Президент РФ (гарант Конституции РФ) принимает решение о приёме в гражданство Российской Федерации, причём отклоняются заявления о приеме в гражданство РФ и о восстановлении в гражданстве РФ, поданные лицами, которые выступают за насильственное изменение основ конституционного строя РФ или иными действиями создают угрозу безопасности РФ (ст. 16)<sup>68</sup>.

Как отмечает В.В. Лысенко, в Российской Федерации создана целая система органов государственной власти, обеспечивающих ее конституционную безопасность, суверенитет, территориальную целостность, единство правового пространства страны, охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина. Решение этих задач предполагает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти Российской Федерации на основе конституционного принципа разделения властей как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Характер угроз конституционной безопасности государства таков, что требует комплексной реализации усилий всех органов трех уровней публичной власти в Российской Федерации: федеральных, субъектов Федерации, органов местного самоуправления. Обеспечение конституционной безопасности федеративного государства невозможно без четкого функционального распределения полномочий между различными государственными институтами, укрепления федеративного устройства страны путем совершенствования отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации<sup>69</sup>.

В 1995 году Конституционный Суд РФ указал, что из Конституции РФ можно вывести некоторые основные критерии правомерности действий федеральных органов государственной власти: а) сохранение и стабильность основ конституционного строя Российской Федерации; б) уважение основ правового статуса личности и незыблемость неотъемлемых прав человека и гражданина; в) стабильность Федеративного договора, как он интегрирован в Конституцию

---

<sup>67</sup> Заявление Конституционного Суда РФ от 26 июня 1992 г. № 3-3 // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. - 1992. - 9 июля. - № 27, ст. 1572.

<sup>68</sup> О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 22, ст. 2031.

<sup>69</sup> Лысенко В.В. Конституционная безопасность и межэтнические конфликты современности // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14: в 2 т. – М., 2014. Т. 1. С. 145-146.

РФ; г) уважение и соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права и обязательств по международным договорам с участием Российской Федерации<sup>70</sup>.

В 1998 году Конституционный Суд РФ оценил деятельность органов государственной власти с точки зрения обеспечения стабильности конституционного строя РФ, указав, что провозглашенная в преамбуле Конституции РФ цель утверждения гражданского мира и согласия обуславливает и необходимость согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, которое в соответствии с Конституцией РФ обеспечивается Президентом РФ (ч. 2 ст. 80). Иное не отвечает конституционному предназначению государственной власти и ставит под угрозу стабильность конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства. Принципами функционирования механизма (системы) государственной власти в Российской Федерации, согласно ст. 10 Конституции РФ, являются разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (каждая власть в пределах своей компетенции действует самостоятельно) и взаимодействие (сотрудничество) властей в целях достижения общих конституционных целей и задач (обеспечение стабильности конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина и др.). Президент РФ как глава государства и гарант Конституции РФ в установленном Конституцией РФ порядке обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80)<sup>71</sup>.

В этом же году Конституционный Суд РФ выработал правовую позицию относительно установления заградительного барьера в избирательном процессе, отметив, что демократический принцип равных выборов и обязанность государства гарантировать равенство избирательных прав граждан, с одной стороны, и принципы федерализма и равноправия субъектов Российской Федерации, с другой, могут в известной мере входить в юридическое противоречие. Как свидетельствует опыт современных федеративных государств, законодатель, с учетом особенностей территориального устройства и размещения населения, а также в целях сохранения государственного единства и стабильности конституционного строя, без которых невозможна нормальная реализация прав и свобод человека и гражданина, допускает в качестве вынужденной меры определенные отступления от общей нормы представительства, т.е. прибегает к ограничению равного избирательного права в пользу принципов федерализма. Подобного рода диспропорции в избирательной системе не могут считаться результатом произвола и злоупотреблений. Учитывая возникшие в процессе принятия рассматриваемого Федерального закона обстоятельства, в частности позицию Совета Федерации, исходя из исторически обусловленных особенностей России как федеративного государства, специфики ее территориального устройства и крайне неравномерного размещения населения в различных субъектах Российской Федерации, с тем чтобы не поставить под угрозу основы конституционного строя и его стабильность, законодатель мог в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ предусмотреть в данном Федеральном законе норму, устанавливающую отклонения от единой нормы представительства. Так называемый заградительный пункт (процентный барьер), означающий некоторое ограничение пропорциональности представительства, предусмотрен в законодательстве

---

<sup>70</sup> По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // Российская газета. – 1995. - № 155.

<sup>71</sup> По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 11 дек. 1998 г. № 28-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1998. - № 52, ст. 6447.

ряда стран со смешанной избирательной системой. Такое ограничение позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, к образованию которых может привести пропорциональная избирательная система при отсутствии процентного барьера, с тем чтобы обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом<sup>72</sup>.

Конституционным Судом РФ неоднократно подчеркивалось, что законодатель, регулируя порядок организации выборов в Государственную Думу, а также участие политических партий и избирательных блоков в выборах депутатов Государственной Думы, вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. Данная правовая позиция была сформулирована Конституционным Судом РФ в указанном выше Постановлении от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Законодательное закрепление таких условий способствует обеспечению нормального функционирования парламента, стабильности законодательной власти и конституционного строя в целом. Этим не ограничиваются избирательные права граждан и не нарушается равенство общественных объединений перед законом (ч. 4 ст. 13 Конституции РФ)<sup>73</sup>. Равенство кандидатов в депутаты перед законом означает, прежде всего, равную защиту закона без всякой дискриминации в ходе выборов и не предполагает равенства результатов выборов. Правила, по которым проводятся выборы, как и предварительные законодательные условия избрания одинаковы для всех кандидатов в депутаты и известны заранее; каждый избиратель вправе голосовать за любого кандидата в депутаты; кандидаты, которые по результатам голосования набрали менее 3 % голосов избирателей от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании по одномандатному избирательному округу, не признанные избранными, а также зарегистрированные кандидаты, снявшие до дня голосования свою кандидатуру без вынуждающих к тому обстоятельств, обязаны возратить в полном объеме денежные средства, полученные от соответствующей избирательной комиссии для формирования избирательных фондов и на возмещение транспортных расходов<sup>74</sup>. Законодательное закрепление таких условий позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на мелкие группы и фракции, способствует обеспечению нормального функционирования парламента, стабильности законодательной власти и конституционного строя в целом. Этим не ограничиваются избирательные права граждан и не нарушается равенство общественных объединений перед законом (ч. 4 ст. 13 Конституции РФ)<sup>75</sup>. В 2007 году Конституционный Суд РФ еще раз подчеркнул, что введение процентного барьера (так называемый заградительный пункт), означающего некоторое ограничение пропорциональности представительства, позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, с тем чтобы обеспечить нор-

---

<sup>72</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 17 нояб. 1998 г. № 26-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1998. - № 48, ст. 5969.

<sup>73</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы политической партии «Народная партия Российской Федерации» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пунктов 1 и 2 статьи 71 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 9 июня 2004 г. № 215-О // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2005. - № 1.

<sup>74</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина А.В. Жданова на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 67 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 12 марта 2002 г. № 39-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>75</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений на нарушение конституционных прав и свобод положениями Федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 г. № 234-О // Вестник Центризбиркома РФ. - 2002. - № 1.

мальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом<sup>76</sup>.

В.В. Красинский отмечает, что анализ решений Конституционного Суда РФ о противодействии религиозно-политическому экстремизму свидетельствует о выработке системы доктринальных взглядов судей Конституционного Суда РФ, направленных на предупреждение и пресечение экстремистских проявлений, в т.ч. в политической и религиозно-идеологической сферах, в частности, к числу таких доктринальных взглядов относятся: право федерального законодателя устанавливать содержание и объем полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по противодействию терроризму и экстремизму; правомерность ограничения создания политических партий по признакам национальной и религиозной принадлежности; недопустимость создания региональных и местных политических партий; установление численности партии с учетом невозможности раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп в целях обеспечения стабильности законодательной власти и конституционного строя в целом<sup>77</sup>.

В 2006 году Конституционный Суд РФ отметил, что закрепленная Конституцией РФ организационная и функциональная самостоятельность органов законодательной власти предопределяет конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и, соответственно, их участие в федеральном законотворчестве, которое осуществляется в различных формах, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами. В частности, в силу ч. 1 ст. 104 Конституции РФ они наделены правом законодательной инициативы, что служит поддержанию единства системы государственной власти как одной из основ федеративного устройства Российской Федерации и стабильности ее конституционного строя (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ) как условия реализации публичной властью преследуемых Конституцией РФ целей и способа обеспечения конституционных ценностей.

Наделение Конституцией РФ правом законодательной инициативы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации согласуется с закрепленными ею принципами народовластия, федерализма, равноправия субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и между собой, а также принципом разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, по которым органы законодательной власти Российской Федерации и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации принимают, соответственно, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации. Таким образом, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации в предусмотренных Конституцией РФ пределах участвуют в федеральном законодательном процессе в силу своего конституционно-правового статуса, а предоставленное им право законодательной инициативы - поскольку оно осуществляется в соответствии с указанными конституционными принципами, с соблюдением конституционных целей и в установленных Конституцией РФ пределах - не может ограничиваться. Исходя из вытекающего из Конституции РФ требования обязательности для всех органов публичной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых в соответствии с ее ч. 3 ст. 80, все субъекты права законодательной инициативы, наделенные властными полномочиями, включая законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, обязаны в процессе осуществления своих полномо-

---

<sup>76</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов»: постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // Российская газета. – 2007. – 21 июля. – № 157.

<sup>77</sup> Красинский В.В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации о противодействии религиозно-политическому экстремизму // Современное право. 2013. № 6. С. 113-117.

чий действовать таким образом, чтобы не ставить под угрозу стабильность установленных Конституцией РФ государственно-правовых форм жизнедеятельности общества и должный баланс общественных интересов<sup>78</sup>.

Проблемам стабильности конституционного строя РФ, стабильности основ конституционного строя РФ, стабильности законодательной власти, стабильности правового регулирования посвящены и иные акты Конституционного Суда РФ<sup>79</sup>. Проблемы стабильности гражданских правоотношений<sup>80</sup>, стабильности общественных правоотношений<sup>81</sup> не оставлены без внимания и Верховным Судом РФ.

В целом национальный суд, рассматривая дело, всегда должен учитывать требования публичного интереса государства и общества в целом, права и интересы частных лиц. Задача суда - сопоставлять требования государства и общества с интересами конкретного юридического или физического лица, находить компромисс, не допуская ситуации, при которой требования публичного интереса полностью подавляют частный интерес, и наоборот, когда публичные интересы вообще не учитываются судом. Таким образом, огромное значение судебной практики обусловлено тем, что в законодательстве лишь письменно закреплено то или иное определение, играющее роль некоторого средства первоначальной ориентации в предмете. В подобных случаях именно судебная практика выступает одним из эффективных средств совершенствования юридических дефиниций, выраженных законодателем в нормативных актах, раскрывая в процессе их толкования все существенное, делая их содержательными, верно отражающими общие и необходимые признаки такого многогранного явления, как право. Так, одной из сложных задач, требующих непосредственного вмешательства судов, является обеспечение справедливого баланса и непротиворечивости публичных и частных интересов<sup>82</sup>.

Как подчеркивает Н.В. Витрук, «слабость, неэффективность исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации во многих случаях обусловлена не только общей недооценкой роли и значения конституционного правосудия в обеспечении правовой стабильности, в упрочении конституционного строя, особенно в условиях качественной трансформации общественного строя (отсутствие достаточных материально-финансовых ресурсов и средств, правовой нигилизм, низкая правовая культура населения), невысоким престижем Суда, неустойчивостью позитивных тенденций в переходный период, но и незавершенностью законодательной регламентации этой стадии конституционного судопроизводства, механизма доведения решений Конституционного Суда Российской Федерации до логического конца, до реализации, отсутствием реальной конституционно-правовой ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда»<sup>83</sup>.

<sup>78</sup> По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П // Российская газета. - 2006. - 6 дек. - № 274.

<sup>79</sup> По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой: постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2001. - № 22, ст. 2276; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений на нарушение конституционных прав и свобод положениями федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 г. № 234-О // Вестник Центризбиркома РФ. - 2002. - № 1.

<sup>80</sup> Об отказе в удовлетворении жалобы о признании незаконным (недействующим) Положения о порядке проведения конкурса на замещение должностей нотариусов, утв. Минюстом РФ, Федеральной нотариальной палатой 7 июня 1994 г.: решение Верховного Суда РФ от 25 июня 1998 г. № ГКПИ98-187. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>81</sup> Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 1999 г., которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействительным распоряжения Президента РФ от 16.08.1998 № 308-РП: определение Верховного Суда РФ от 20 июля 1999 г. № КАС99-149. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>82</sup> Алиев Т.Т. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в сочетании баланса частных и публичных интересов в России // Современное право. 2010. № 4. С. 63-67.

<sup>83</sup> Цит. по: Малюшин А.А. Конституционно-судебное правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и прак-

При этом следует согласиться с позициями исследователей относительно актов толкования Конституционного Суда РФ. Т.Я. Хабриева указывает, что Конституционный Суд РФ не может модифицировать норму ни при казуальном, ни при нормативном толковании Конституции<sup>84</sup>. В.В. Лузин высказывается о недопустимости использования в системе континентального права метода свободного толкования Конституции<sup>85</sup>.

Как отмечено в Рекомендациях Всероссийского совещания по проблемам исполнения федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации<sup>86</sup>, Конституционный Суд РФ, как подтверждает практика, своими решениями способствует упрочению в стране конституционного строя, политической стабильности, реализации принципа разделения властей, укреплению федерализма и местного самоуправления, защите конституционных прав и свобод человека и гражданина. Решения Конституционного Суда РФ дают толкование нормам Конституции РФ, выявляют конституционно-правовой смысл положений действующего законодательства.

Место и роль Конституционного Суда РФ в системе разделения властей, его основные функции и полномочия как судебного органа конституционного контроля определяются, прежде всего, тем обстоятельством, что Конституционный Суд – «хранитель Конституции». В этом плане, как отмечает И.А. Корзина, обеспечение стабильности Конституции РФ, неизменности конституционного строя, охрана признаваемых Россией прав и свобод человека и гражданина – важнейшая задача Конституционного Суда РФ<sup>87</sup>.

При этом, на наш взгляд, Конституционный Суд РФ выступает гарантом стабильности конституционного строя Российской Федерации и обеспечивает конституционную безопасность в узком смысле этого слова, поскольку его деятельность направлена на осуществление последующего конституционного контроля, связана прежде всего с проверкой соответствия положений нормативных правовых актов Конституции РФ как писанных источников правовых норм. В процессе реализации Конституционным Судом РФ своих полномочий он не осуществляет формальное толкование конституционных положений, но выявляет их конституционно-правовой смысл, оценивая последствия их применения, отражающиеся на всех значимых сферах общественной жизни, реализации прав и интересов личности и функционирования государства. При этом Конституционный Суд осуществляет свою деятельность по поступившим запросам и жалобам иных субъектов. Поэтому полагаем обоснованным рассмотрение проблемы конституционной безопасности и обеспечения стабильности основ конституционного строя РФ в широком смысле этого слова, поскольку деятельность всех органов государственной власти, иных государственных органов, не относящихся к системе разделения властей, органов местного самоуправления, общественных объединений, граждан, юридических лиц и т.д. так или иначе, прямо или косвенно связана с реализацией конституционных норм и обеспечением эффективности реализации конституционных положений, составляющих основы конституционного строя Российского государства.

---

тики: Моногр. - М., 2013. - 404 с.

<sup>84</sup> Хабриева Т.Я. Процессуальные вопросы толкования Конституции в деятельности Конституционного Суда РФ // Государство и право. 1996. № 10. С. 21.

<sup>85</sup> Лузин В.В. Методы толкования Конституции в деятельности Верховного Суда США // Государство и право. 1997. № 10. С. 93.

<sup>86</sup> Рекомендации Всероссийского совещания по проблемам исполнения федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2001. № 6.

<sup>87</sup> Корзина И.А. Полномочия конституционного правосудия в сфере защиты местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 48-51; Корзина И.А. Полномочия конституционных судов в сфере судебной защиты местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С. 29-33.

В науке конституционного права можно встретить различные точки зрения относительно способов обеспечения стабильности конституционного строя и стабильности самой конституции. Так, по мнению В.О. Лучина, уровень стабильности конституционных норм во многом зависит от того, насколько оптимально определен их предмет, конституционные нормы не должны регулировать динамичные отношения, не отражающие устойчивых тенденций и закономерностей общественного развития<sup>88</sup>. Как отмечает Н.В. Витрук, «стабильность Конституции РФ проявляется в незыблемости ее установлений, в сохранении высокой степени устойчивости и неподверженности воздействию политических сил, меняющихся у власти, в неуклонном ее исполнении. Общественный компромисс, воплощенный в Конституции, служит гарантией реальности и стабильности функционирования гражданского общества, политической системы, конституционного строя»<sup>89</sup>.

Ряд отечественных исследователей считают, что безусловная неизменность основного закона не является гарантией эффективности реализации полномочий органа государственной власти. Качественная реализация организационной функции конституции государства является залогом эффективности реализации государственной власти<sup>90</sup>. Как указывает С.А. Авакьян, «попытку сделать Конституцию неизменной нельзя считать серьезной. Конституция развивается вместе с обществом, она должна меняться, если есть необходимость. Стабильность Конституции обеспечивается не тем, что в нее не вносят изменения, а тем, что она соответствует потребностям общества. В этом случае она действует»<sup>91</sup>. Оценивая перспективы действующей Конституции РФ 1993 года С.А. Авакьян отмечает, что «мудрость заключается в том, чтобы не затягивать то, что называется переходным периодом, и дать стране и народу конституцию для длительного и устойчивого развития», такая конституция «станет основой гармоничного развития общества; полнее отразит цели и задачи государства, его связь с обществом»; изменит баланс центральных властей за счет отражения реальной роли парламента<sup>92</sup>.

В 2005 году Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин подчеркнули, что вечных конституций, пригодных для всех времен и народов, быть в развивающемся обществе не может. Поэтому на определенном этапе общественного развития встанет вопрос и о принципиальных поправках или об изменении российской Конституции РФ 1993 года. Необходимо учитывать, что понятие современной конституции сложилось на основе длительного исторического развития. Прежде всего, современная конституция – это учредительный правовой акт, учредительный закон. Конституция как «каркас общественной жизни» закрепляет и регулирует только основные, главные, принципиальные общественные отношения, является базой для развития других<sup>93</sup>.

При этом, как справедливо отмечает М.С. Матейкович, «Российская Конституция, несмотря на обстановку политического и экономического шторма, сопровождавшего ее принятие, несмотря на ряд очевидных дефектов, далеко не исчерпала свой потенциал, в том числе и в сфере формирования основ демократии. Ее замена либо радикальная ревизия означали бы очередную победу политики над правом, хаоса над стабильностью. Но для модернизации существующих конституционных принципов уже недостаточно, ибо принципы определяют вектор развития, ограничивают дискреционный потенциал публичной власти в сферах нормотворчества и правоприменения. Отечественному конституционализму остро не хватает принципа

---

<sup>88</sup> Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. - М., 2002. С. 43.

<sup>89</sup> Цит. по: Принудительное исполнение актов судов и иных органов в отношении юридических лиц (организаций и предпринимателей). Проблемные аспекты: Сб. мат. междунар. науч.-практ. конф. / З.М. оглы Али-заде, Д.Б. Симон, Л.В. Бутько и др.; отв. ред. А.О. Парфенчиков, Д.Х. Валеев. - М., 2013. - 352 с.

<sup>90</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2006. С. 64-65.

<sup>91</sup> Авакьян С.А. Стране нужна новая конституция // Законодательство. 2004. № 11. С. 1.

<sup>92</sup> Авакьян С.А. Проблемы конституционного строительства в Российской Федерации // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и Республике Македонии: Сб. науч. ст. - М., 2006. Вып. 1. С. 6-21.

<sup>93</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М., 2005. С. 7-8, 34, 37, 64.

политической справедливости, присутствующему, например, в Конституции Индии (преамбула, статья 38)»<sup>94</sup>.

Некоторые конституционалисты обосновывают необходимость конституционной реформы, в том числе в целях стабильности конституционного строя. Как отмечает Н.А. Боброва, «задача замораживания текста Конституции России в неизменном виде ради стабилизации общества и государства исчерпала себя и превратилась в тормоз общественного развития. Налицо конституционный кризис, который можно разрешить лишь кардинальной реформой Конституции»<sup>95</sup>.

Ю.Г. Барабаш отмечает важность определения, прежде всего, предмета обеспечения стабильности конституционного строя, указывая, что «украинские ученые активно бросились создавать эфемерные механизмы обеспечения стабильности конституционного строя, не разобравшись до конца, возник ли этот строй на самом деле как система отношений, базирующихся на демократических началах, уважении к человеческому достоинству и обеспечении автономии личности (хотя если быть точным до конца, то в указанных исследованиях констатируется факт существования этого порядка) <...>. И потому, прежде чем подытоживать 20-летние результаты государственного строительства, следует откровенно сказать о том, а началось ли становление такого желанного для всех отечественных юристов “конституционного строя”»<sup>96</sup>.

Данная позиция интересна тем, что предмет обеспечения стабильности конституционного строя и его основ – не только зафиксированные в писаной конституции постулаты, основополагающие принципы организации государства и общества и конституционно-правового статуса личности. Охране и защите подлежат фактически сложившиеся конституционные правоотношения.

В то же время, как отмечает В.Т. Кабышев, реальная (фактическая конституция) и нормативная (юридическая конституция) модель нередко вступают в противоречие, ибо жизнь всегда богаче любой конституционной формы. Стабильность конституционного строя не определяется буквальным соответствием фактической и юридической конституции. Фактическая, реальная конституция практически никогда не соответствует в полном объеме юридической конституции. Основы фактической конституции - в незыблемости конституционного строя. На это должна быть направлена конституционно-правовая практика государства<sup>97</sup>.

Отметим, что С.А. Авакьян не разграничивает конституционный строй нормативно определенный и сложившийся фактически, отмечая, что «конституционный строй РФ - это отраженные в Конституции и реально существующие устои жизни общества и государства»<sup>98</sup>. «Конституционный строй - система правовых отношений, закрепляющая способ организации государства, при котором признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, а государство подчинено праву и, прежде всего, демократической Конституции»<sup>99</sup>.

Действительно, задача обеспечения стабильности основ конституционного строя Российской Федерации состоит в защите и охране как зафиксированных конституционным законодателем основополагающих принципов (иначе конституция не будет являться реальной), так и действительных, фактических общественных отношений, ценность которых равнозначна. Тем

---

<sup>94</sup> Матейкович М.С. Правовое обеспечение модернизации политической системы России // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Мат. междунар. науч. конф. / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2010. С. 62-63.

<sup>95</sup> Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33-37.

<sup>96</sup> Барабаш Ю.Г. Идеологическая основа действующей Конституции Украины: «беззащитная демократия» или «воинствующий радикализм»? // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 55-59.

<sup>97</sup> Кабышев В.Т. Конституционные ожидания // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 24-27.

<sup>98</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. – М., 2002. С. 21.

<sup>99</sup> Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России: Учеб. пособие / Отв. ред. Ю.А. Веденеев. - М., 1999. С. 34.

самым, проблема стабильности основ конституционного строя<sup>100</sup> имеет настолько объемное содержание, что включает в себя и деятельность, совокупность мер, применяемых в целях претворения зафиксированных в писаном источнике основ конституционного строя в жизнь, а значит обеспечения реальности Конституции РФ. В этом, на наш взгляд, и состоит обеспечение конституционной безопасности в широком смысле этого слова.

В качестве основного негативного последствия противники кардинального реформирования Конституции РФ указывают на возможность дестабилизации правовой и других систем российского общества. И, как отмечает В.В. Киреев, каждая конституционная реформа в той или иной степени дестабилизирует системы общества, но обеспечить любое развитие без некоторой нестабильности невозможно. В ином случае, придавая стабильности самоценность, мы неизбежно придем к стагнации. По мнению данного ученого, нестабильность уже существует: одновременное существование стабильной Конституции РФ и социальной нестабильности, сопряженной с отношением к результатам выборов, формированием протестного движения, свидетельствует о разрыве между положениями Конституции РФ и окружающей нас действительностью. При этом, прогнозируя серьезную дестабилизацию в связи с проведением конституционной реформы, ее противники принижают организующую роль государства в этом важном процессе либо остается предположить, что под конституционной реформой ими понимается исключительно революционный процесс, протекающий на фоне баррикад. Конституционная реформа, производимая революционным путем, ни при каких обстоятельствах не нужна, именно она и способна вызвать массовую дестабилизацию. В то же время даже самые принципиальные сторонники конституционной реформы на основополагающие конституционные ценности не посягают, сосредотачивая свое внимание на вопросах о системе разделения властей, органах государственной власти, выборах<sup>101</sup>, что и подтверждают высказываемые предложения в конституционно-правовых исследованиях<sup>102</sup> и предлагаемые проекты Конституции России<sup>103</sup>.

При этом оставим в стороне проблемы реформирования Конституции РФ и ее отдельных положений. Полагаем, что, действительно, отказ от внесения поправок в текст Конституции РФ не является гарантией стабильности конституционного строя РФ, а, наоборот, делает конституцию нежизнеспособной. Как показывает зарубежная практика, стабильность конституции определяется именно ее соответствием потребностям общества и государства. «Живая» Конституция США, единственная для данного государства, не являлась и не является неизменной и подлежит расширительному толкованию Верховным Судом США<sup>104</sup>.

<sup>100</sup> Федотова Ю.Г. Проблема стабильности конституционного строя Российской Федерации // Современное право. 2014. № 9. С. 33-43.

<sup>101</sup> Киреев В.В. Конституционные риски современной России // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14: в 2 т. – М., 2014. Т. 1. С. 525.

<sup>102</sup> Дидикин А.Б. Конституция России: взгляд в будущее. Условия и перспективы конституционной реформы // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14: в 2 т. – М., 2014. Т. 1. С. 468-472.

<sup>103</sup> Конституция России (проект) / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. – М., 2013. 264 с.

<sup>104</sup> DUNCAN v. KAHANAMOKU, Sheriff. WHIT v. STEER. Nos. 14, 15. Argued Dec. 7, 1945. Decided Feb. 25, 1946. 327 U.S. 304. 66 S.Ct. 606. 90 L.Ed. 688. URL: <http://openjurist.org/327/us/304/duncan-v-kahanamoku-whit>; Frantzich S.E., Steven E.S. Congress: games and strategies. – Madison, 1995. P. 112-113, 125-127; In re Theodore OLSON. Division No. 86-1. United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit. Division for the Purpose of Appointing Independent Counsels. Ethics in Government Act of 1978, as Amended. April 2, 1987. As Amended May 1 and May 27, 1987. 818 F.2d 34. 260 U.S.App.D.C. 168. URL: <http://openjurist.org/818/f2d/34/in-re-theodore-olson>; John T. WATKINS, Petitioner, v. UNITED STATES of America. No. 261. Argued March 7, 1957. Decided June 17, 1957. 354 U.S. 178. 77 S.Ct. 1173. 1 L.Ed.2d 1273. URL: <http://openjurist.org/354/us/178>; McGRAIN, Deputy Sergeant at Arms of the United States Senate, v. DAUGHERTY. No. 28. Argued Dec. 5, 1924. Decided Jan. 17, 1927. 273 U.S. 135. 47 S.Ct. 319. 71 L.Ed. 580. URL: <http://openjurist.org/273/us/135>; SINCLAIR v. UNITED STATES. No. 555. Argued Feb. 18 and 19, 1929. Decided April 8, 1929. 279 U.S. 263. 49 S.Ct. 268. 73 L.Ed. 692. URL: <http://openjurist.org/279/us/263/sinclair-v-united-states>; UNITED STATES ALKALI EXPORT ASSN, Inc., et al. v. UNITED STATES. CALIFORNIA ALKALI EXPORT ASSN et al. v. SAME. Nos. 1016, 1017. Argued May 1, 2, 1945. Decided May 21, 1945. 325 U.S. 196. 65 S.Ct. 1120. 89 L.Ed. 1554. URL: <http://openjurist.org/325/us/196/united-states-v-united-states> (дата обращения: 01.10.2011).

На наш взгляд, влияние изменения отдельных положений Конституции РФ на стабильность конституционного строя РФ является довольно спорным. В целом же стабильность конституционного строя и его основ в широком смысле связана с обеспечением не изменности конституционных положений, а их реального воплощения и их охраны от возможных нарушений.

Важнейшей фактической гарантией конституционного строя является *национальная безопасность*<sup>105</sup>.

А.В. Возженников отмечает, что целью-ценностью, определяемой национальными интересами, является национальная безопасность, под которой понимается состояние страны, при котором отсутствуют или устранены (парированы) реальные внешние и внутренние угрозы ее национальным ценностям, интересам и национальному образу жизни, т.е. обеспечивается реализация жизненно важных интересов личности, общества и государства<sup>106</sup>.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, национальная безопасность – это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства<sup>107</sup>.

Целью национальной безопасности, в соответствии с ранее действующей Концепцией национальной безопасности Российской Федерации<sup>108</sup>, являлось обеспечение безопасности многонационального народа РФ на уровне, достаточном для сохранения им суверенитета и возможности осуществлять власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Среди задач обеспечения национальной безопасности были выделены: подъём на высокий уровень военного потенциала государства, улучшение экологической ситуации, обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостности, подъём экономики страны, обеспечение личной безопасности человека и его конституционных прав, совершенствование системы государственной власти, федеративных отношений, укрепление правопорядка.

Как было отмечено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2005 года, «необходимым условием развития в стране демократии является создание эффективной правовой и политической системы. Разумеется, сама власть также не должна злоупотреблять имеющимися у нее административными рычагами. И она обязана открывать все новые возможности для укрепления в стране институтов реальной демократии. Несомненно, последовательное развитие демократии в России возможно лишь правовым, законным путем. А всякого рода внеправовые методы борьбы за национальные, религиозные, иные интересы противоречат самим принципам демократии. Государство будет на них законным, но жестким образом реагировать. <...> Организация борьбы с преступностью в стране требует принципиально новых подходов. Соответствующие решения будут подготовлены. Укрепление правопорядка неотделимо от устранения источников террористической агрессии на территории России. За последние годы нами было сделано достаточно много серьезных шагов в борьбе с террором»<sup>109</sup>.

---

<sup>105</sup> Мамонов В.В. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, основы, гарантии // Государство и право. 2004. № 10. С. 50-51.

<sup>106</sup> Возженников А.В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. – М., 2000. С. 55.

<sup>107</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2009. - № 20, ст. 2444.

<sup>108</sup> О Концепции национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2000. - № 2, ст. 170.

<sup>109</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 25 апр. 2005 года // Парламентская газета. - 2005. - 26 апр. - № 76.

При принятии Стратегии национальной безопасности 2009 года было отмечено, что Россия преодолела последствия системного политического и социально-экономического кризиса конца XX века - остановила падение уровня и качества жизни российских граждан, устояла под напором национализма, сепаратизма и международного терроризма, предотвратила дискредитацию конституционного строя, сохранила суверенитет и территориальную целостность, восстановила возможности по наращиванию своей конкурентоспособности и отстаиванию национальных интересов в качестве ключевого субъекта формирующихся многополярных международных отношений. Реализуется государственная политика в области национальной обороны, государственной и общественной безопасности, устойчивого развития России, адекватная внутренним и внешним условиям. Созданы предпосылки для укрепления системы обеспечения национальной безопасности, консолидировано правовое пространство. Решены первоочередные задачи в экономической сфере, выросла инвестиционная привлекательность национальной экономики. Возрождаются исконно российские идеалы, духовность, достойное отношение к исторической памяти. Укрепляется общественное согласие на основе общих ценностей - свободы и независимости Российского государства, гуманизма, межнационального мира и единства культур многонационального народа Российской Федерации, уважения семейных традиций, патриотизма. В целом сформированы предпосылки для надежного предотвращения внутренних и внешних угроз национальной безопасности, динамичного развития и превращения Российской Федерации в одну из лидирующих держав по уровню технического прогресса, качеству жизни населения, влиянию на мировые процессы.

Национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу заключаются:

- в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики;
- в обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;
- в превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира.

Согласно ранее действующей Концепции национальной безопасности Российской Федерации, механизм обеспечения национальной безопасности включал Президента РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, Совет Безопасности РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года не приведено подобного перечня, что представляется вполне обоснованным. Так, неоправданным, на наш взгляд, являлось отсутствие в этом перечне судов, иных государственных органов, не относящихся к ветвям государственной власти, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также граждан и организаций. Нельзя отрицать, что от компетентности принимаемых ими решений или реализации субъективных прав и законных интересов, исполнения обязанностей во многом зависят стабильность, уровень защищенности конституционных правоотношений как на общефедеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации.

Согласно ст. 6 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>110</sup>, координацию деятельности по обеспечению безопасности осуществляют Президент РФ и формируемый и возглавляемый им Совет Безопасности, а также в пределах своей компетенции Правительство РФ, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Представляя

---

<sup>110</sup> О безопасности: федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Российская газета. - 2010. - 29 дек. - № 295.

более широкий перечень субъектов обеспечения безопасности, Федеральный закон № 390-ФЗ приводит полномочия Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ, Совета Безопасности РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности, не упоминая о судах и иных государственных органах, других субъектов, косвенно осуществляющих полномочия в сфере обеспечения безопасности Российского государства.

При этом в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации совершенно справедливо не приведено ограничений относительно субъектов обеспечения безопасности Российского государства и отмечено, что она является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Такая гарантия конституционного строя РФ, как национальная безопасность, важна тем, что именно она способствует реализации Конституции РФ, так как соответствие фактической конституции юридической и определяет стабильность конституционного строя. Совершенно справедливо отметил Совет Федерации<sup>111</sup>, что «сегодня в России нет более прочной базы для достижения гражданского согласия в обществе, для выхода из кризиса и успешного продолжения прогрессивных преобразований, чем Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием в декабре 1993 года. Задача состоит в том, чтобы на практике реализовать весь потенциал Основного Закона нашего государства».

Между тем, на законодательном уровне происходит подмена понятия конституционной безопасности понятием национальной безопасности, которое, на наш взгляд, не отражает всей специфики предмета обеспечения безопасности Российского государства.

---

<sup>111</sup> Об обращении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации к Президенту Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25 апр. 1994 г. № 104-І СФ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

## Глава 2. Основы конституционного строя Российской Федерации

### 2.1. Политические основы конституционного строя Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ Российская Федерация есть демократическое государство (ст. 1). Его демократизм находит выражение, прежде всего, в народовластии; разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную; политическом многообразии; местном самоуправлении<sup>112</sup>. Сущностью конституционного строя, его главной идеей является *народовластие*, которое неразрывно связано с суверенитетом народа, составляющего первооснову суверенитета государственного – главной характеристики независимости государства и на его собственной территории и за её пределами.

Признание народовластия и народного суверенитета социальными и правовыми приоритетами современной России требует обращения к основной составляющей этих понятий – категории «суверенитет», который, как известно, означает верховную власть и имеет три формы выражения – государственный суверенитет, народный суверенитет, национальный суверенитет, – которые взаимосвязаны и в то же время самостоятельны. Государственный суверенитет означает верховенство и независимость государственной власти во внутри- и внешнеполитической деятельности. В Новое время стала очевидной необходимость признания права всего населения государства быть единственным источником политической власти, народный суверенитет как осуществление всей полноты власти народом стали считать предпосылкой государственного суверенитета. При общегражданском подходе национальный суверенитет отождествляется с государственным и народным суверенитетом, а понятие нации охватывает всех граждан государства вне зависимости от их национальной принадлежности, выступающих в данном случае как сограждане одной нации, создавшей государство. Отождествление национального суверенитета с народным суверенитетом характерно для развитых стран со сложившимся гражданским обществом<sup>113</sup>.

Что касается внутригосударственного суверенитета, он предполагает: во-первых, невозможность уступки Российской Федерацией, ее органами и должностными лицами части территории России иностранному государству; во-вторых, запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на нарушение целостности Российской Федерации; в-третьих, налагает на органы государственной власти, прежде всего на Президента, обязанность по принятию необходимых и достаточных мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обороне страны, государственной безопасности; в-четвертых, невозможность выхода субъекта Федерации из ее состава; в-пятых, в случае угрозы территориальной целостности и неприкосновенности Российской Федерации, исходящей от ее субъекта, возможность «федеральной интервенции» или иных мер федерального воздействия для преодоления этой угрозы<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> Добрынин Н.М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Практическое руководство. Современная версия новейшей истории государства. 3-е изд., перераб. и доп. – Новосибирск, 2013. С. 33.

<sup>113</sup> Конева Н.С., Сероус А.В. Народный суверенитет и народовластие – ценности современной России // Методологические проблемы юридической науки. Право и ценности: Мат. науч.-практ. семинара / Сост. С.Е. Жичкина. – Челябинск, 2013. С. 132-133.

<sup>114</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М., 2009. С. 82.

В ст. 3 Конституции РФ сказано, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ». Данное положение находит свою правовую охрану в ч. 4 данной статьи, которая закрепляет, что «никто не может присваивать власть в Российской Федерации». Сама Конституция РФ приобретает свою «легитимность» за счёт того, что она была принята многонациональным народом на референдуме, который является «высшим непосредственным выражением власти народа». Таким образом, Конституция РФ становится актом высшей юридической силы: это акт, принятый носителем народного суверенитета, народом, который, «ни с кем не делия свою власть, осуществляет её самостоятельно и независимо от каких бы то ни было социальных сил, использует в своих собственных интересах».<sup>115</sup>

Народ осуществляет свою власть «непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Интересен способ закрепления данного положения в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ: законодатель не употребляет термин «представительная демократия», прямо объясняя её сущность, но вносит в текст понятие непосредственной демократии, не поясняя её смысл, а лишь указывая в следующей части статьи на высшую её форму – референдум и непосредственные выборы.

Референдум РФ – это всенародное голосование граждан России по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения<sup>116</sup>. Кроме этого, в ч. 2 ст. 66 Конституции РФ закрепляется, что устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа принимается законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Непосредственное осуществление власти народа путем проведения свободных выборов – исходный принцип организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Воля народа, выраженная на выборах, собственно, и позволяет осуществить демократическую организацию власти в Российской Федерации<sup>117</sup>.

Нужно отметить, что Конституция РФ не содержит специальных норм, закрепляющих порядок реализации высших форм народовластия. В ней отсутствует глава, посвященная основам избирательной системы в Российской Федерации. При этом, как обоснованно отмечает В.В. Вискулова, «неурегулированность правом отдельных электоральных отношений способна в некоторых случаях препятствовать реализации избирательных прав граждан»<sup>118</sup>.

Согласно ст. 84 Конституции РФ, назначение референдума – это полномочие Президента РФ, но в данной статье не определены ни круг вопросов, по которым возможно проведение референдума, ни количество голосов, необходимых для принятия позитивного решения по вопросу, вынесенному на референдум<sup>119</sup>. Здесь лишь указано, что порядок проведения референдумов Российской Федерации устанавливается федеральным конституционным законом.

Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>120</sup> устанавливает порядок назначения референдума, подготовки к его проведению, правила голосования на референдуме и определения его результатов. Так, согласно ч. 5 ст. 6 данного Федерального конституционного закона, на референдум не могут выноситься следующие вопросы:

об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией РФ;

---

<sup>115</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. С. 131.

<sup>116</sup> Там же. С. 132.

<sup>117</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 1996. – 704 с.

<sup>118</sup> Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан: вопросы теории и практики. – М., 2013. С. 226.

<sup>119</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 1996. – 704 с.

<sup>120</sup> О референдуме Российской Федерации: федер. конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 27, ст. 2710.

о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Конституция РФ не содержит конкретных положений и о такой высшей форме выражения народовластия, «основы конституционного строя в сфере организации и функционирования государственной власти»<sup>121</sup>, как выборы. Несмотря на это, посредством выборов избирается Президент РФ, формируются законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления, вновь избираются главы субъектов Российской Федерации, уставами и законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено избрание глав местного самоуправления (местной администрации). В действующей Конституции РФ принципы избирательного права (всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании) закрепляются только применительно к выборам Президента РФ (ст. 81).

Обязательность демократических принципов избирательного права для всех выборов, проводимых в Российской Федерации (федеральных, субъектов Российской Федерации, местных), установлена Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>122</sup>. В ч. 3 ст. 10 указанного Федерального закона определено, что гражданин РФ участвует в выборах «на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Участие гражданина РФ в выборах является добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

В Конституции РФ ничего не сказано и о народных представителях, а между тем именно парламентарии определяют социально-экономическую политику в стране, от которой непосредственно зависит благосостояние народа, а значит уровень защищённости прав и свобод человека.

Отметим, что Конституция РФ не предусматривает участия народа в управлении делами государства, например, регулярные отчеты депутатов перед своими избирателями и отзыв депутатов, не оправдавших доверия своих избирателей, как в некоторых зарубежных стра-

---

<sup>121</sup> Красинский В.В. Концепция правового обеспечения избирательного процесса в интересах национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2010. № 6. С. 33.

<sup>122</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 24, ст. 2253.

нах, например, императивный мандат депутатов в КНР. В литературе встречаются различные оценки такого законодательного подхода. Так, европейские конституции также не содержат аналогичных норм, что отнюдь не говорит об умалении демократических начал в соответствующих странах континентального права. По утверждению Н.А. Бобровой, напротив, «народовластие возникает лишь там, тогда и постольку, где, когда и поскольку возникает парламент на основе всеобщего избирательного права как ограничения верховной власти главы государства в виде законов, которые принимаются парламентом и только парламентом»<sup>123</sup>. Тот факт, что в главе Конституции РФ, посвящённой основам конституционного строя РФ, не содержится положений о парламентариях, может привести к «ослаблению и развенчанию народовластия как сущности конституционного строя». На самом деле, Конституция РФ также не содержит права народа вносить проекты федеральных законов через федеральные общественные организации и политические партии. Население ограничено в возможностях действительно влиять на процесс досрочного прекращения полномочий федеральных органов и должностных лиц<sup>124</sup>. Именно в этом, по ее мнению, заключается двойственность конституционного строя Российской Федерации: с одной стороны, Конституция РФ закрепляет власть народа, с другой стороны, фактически обеспечивается власть от имени народа, что, по мнению Н.А. Бобровой, далеко не одно и то же. Парламент, не осуществляющий власть от имени народа, не способен удовлетворить интересы населения, правовое регулирование общественных отношений не строится на приоритете ценностей народа. Такой конституционный строй нельзя назвать в полной мере стабильным.

Кроме того, народовластие предполагает наличие такой формы его выражения, как местное самоуправление, которое, согласно ст. 12 Конституции России, в Российской Федерации «признаётся и гарантируется». Это положение предполагает право и способность населения разных территориальных единиц самостоятельно управлять в рамках закона частью общественных дел согласно собственным интересам. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Особое положение местного самоуправления и его органов в системе власти народа подчёркивается в Конституции РФ тем, что в ней нет ни слова о том, что могут существовать какие-либо различия в компетенции органов местного самоуправления, подобно тому, как это установлено в отношении государственной власти и её органов в статьях 10 и 11 Конституции РФ<sup>125</sup>. Это означает, что закон не может устанавливать различий в объёме полномочий органов местного самоуправления. При этом нужно отметить, что ч. 2 ст. 132 Конституции РФ устанавливает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству.

Тем не менее, несмотря на то, что в ст. 12 Конституции РФ устанавливается самостоятельность данных органов «в пределах своих полномочий», а в ст. 133 Конституции РФ содержится норма о запрете ограничения прав местного самоуправления, практика показывает, что реальные возможности местного самоуправления ограничены. Так, например, существует вопрос по поводу того, все ли проблемы, в настоящее время решаемые органами местного самоуправления крупных населённых пунктов (областных и республиканских центров), можно относить к «местным», поскольку нередко они имеют значение общегосударственных<sup>126</sup>. Для решения этой проблемы Б.С. Крылов считает необходимым «законодательное определение перечня вопросов местного значения» в крупных городах, в менее крупных городах и городских поселениях, а также сельских поселениях. Кроме этого, Б.С. Крылов видит необходи-

<sup>123</sup> Боброва Н.А. Понятие конституционного строя, двойственность его природы // Право и политика. 2002. № 2. С. 23-24.

<sup>124</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 1996. – 704 с.

<sup>125</sup> Крылов Б.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2002. № 11. С. 23-24.

<sup>126</sup> Там же.

мость в заключении договоров между соседствующими и связанными друг с другом органами местного самоуправления. При этом, на наш взгляд, реализация такого подхода к решению проблемы может привести к нарушению конституционного принципа равноправия человека и гражданина, а также это является вторжением в самостоятельную деятельность отдельных органов местного самоуправления. В то же время нельзя не согласиться с тем, что российская организация местного самоуправления нуждается в адекватной правовой базе, которая должна полностью отражать реальные права и компетенцию данных органов.

Другие проблемы видятся в том, что на практике нередко органы местного самоуправления издадут муниципальные правовые акты, не имея на то оснований. Кроме того, конфликты в системе местного самоуправления могут возникнуть в связи с противоречием государственных и местных интересов, интересов муниципального образования и интересов населения, интересов отдельных слоев населения и интересов всего муниципального образования, между публичными интересами отдельных групп местного сообщества, а также публичных и частных интересов<sup>127</sup>.

Бесспорно, если сущностью конституционного строя является народовластие, то основой демократии, народовластия является признание, соблюдение и защита государством прав и свобод человека и гражданина. Такая обязанность государства устанавливается в ст. 2 Конституции РФ, поскольку именно отдельная личность, её права и свободы являются высшей ценностью. Из этого следует, что интересы отдельной личности более значимы, чем интересы государства. Функционирование всех государственных органов осуществляется на основе признания данной конституционной ценности. Так, например, как отмечает В.Ф. Яковлев, в ст. 2 Конституции РФ обозначена основная функция правосудия<sup>128</sup>. При этом проблемы претворения в жизнь народовластия вызывают озабоченность у ученых, которые отмечают причины в не вполне демократическом порядке формирования палат Федерального Собрания РФ, а также проблемах осуществления общественного контроля<sup>129</sup>.

Категория «ценность» означает благо, нечто значимое и полезное, и закрепление ценности в положениях Конституции РФ возводит её в ранг юридических понятий. «Идея конституционной ценности – правовой, экономической, социальной – исключает возможность “разночтений” в публичных (властных) интерпретациях конституционных ценностей и их соотношения. В том числе в форматах регионального и местного масштаба»<sup>130</sup>. Таким образом, признание государством приоритета прав и свобод личности, их высшей ценности обеспечивает существование народного суверенитета, который, в свою очередь, является основой для суверенитета государственного.

*Государственный суверенитет* – это одна из главных основ организации Российского государства. Суверенитет означает способность государства самостоятельно и независимо от власти других государств осуществлять свои функции на своей территории и за её пределами, в международном общении<sup>131</sup>. Государственный суверенитет – это прежде всего форма суверенитета народного, и данное положение находит своё отражение в ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, в которой закреплено, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ».

---

<sup>127</sup> Усманова Р.М. Место муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений: Моногр. – Стерлитамак, 2013. – 172 с.

<sup>128</sup> Яковлев В.Ф. Конституция Российской Федерации и судебная система современной России // Конституция Российской Федерации: к 20-летию принятия Основного Закона: Текст. Комментарии. Алфавитно-предметный указатель. – М., 2013. С. 111.

<sup>129</sup> Нарутто С.В. Проблемы реализации основ конституционного строя России / Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты: Мат. всерос. науч.-практ. конф. – Омск, 2009. С. 69-77.

<sup>130</sup> Крусс В.И. Юридическая практика и конституционное правопонимание // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 6.

<sup>131</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 3-е изд., перераб. и доп. - М., 2002. С. 165.

Статья 4 Конституции РФ конкретизирует содержание данного понятия: Российская Федерация, как всякое подлинно независимое, свободное государство, обладает всей полнотой власти на своей территории. Никакая другая власть на территории России не вправе присвоить себе функции верховной суверенной власти, а тем более поставить себя над ней. Конституционное положение, закрепленное в ч. 1 ст. 4 Конституции РФ, означает, что эта верховная власть распространяется на определенную территорию, т.е. территорию, находящуюся под юрисдикцией России, которая, согласно Конституции РФ, включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. В соответствии с ч. 2 ст. 67 Конституции РФ, Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.<sup>132</sup>

Суверенитет Российской Федерации, распространяющийся на всей её территории, юридически выражен в том, что «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство» на всей её территории, что закреплено в ч. 2 ст. 4 Конституции РФ. Это положение призвано обеспечивать единство, согласованность и стабильность всей правовой системы России: никакие нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. При этом, как отмечает Л.А. Окуньков, понятие «федеральные законы» в контексте данной статьи следует понимать в его широком значении, т.е. и как собственно федеральные законы, и как федеральные конституционные законы, хотя в последующих статьях Конституции РФ данные понятия различаются достаточно чётко<sup>133</sup>.

Кроме того, в ч. 3 данной статьи определена такая гарантия обеспечения суверенитета в Российской Федерации, как целостность и неприкосновенность её территории, защита и обеспечение которых являются одной из важнейших функций государства.

*Государственная целостность* – одна из основ конституционного строя Российской Федерации. Она закреплена в статьях 4 (ч. 3), 5 (ч. 3), 8, 65, 67 (ч. 1), п. «б» 71 Конституции РФ. Государственная целостность – важное условие равного правового статуса всех граждан независимо от места их проживания, одна из гарантий их конституционных прав и свобод. Конституционная цель сохранения целостности Российского государства согласуется с общепризнанными международными нормами о праве народа на самоопределение. Из принятой 24 октября 1970 года Декларации о принципах международного права<sup>134</sup>, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций<sup>135</sup>, следует, что осуществление права на самоопределение «не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов»<sup>136</sup>.

<sup>132</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 1996. – 704 с.

<sup>133</sup> Там же.

<sup>134</sup> Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций: принята 24 окт. 1970 г. Резолюцией 2625 (XXV) на 1883-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать пятой сессии. 15 сентября - 17 декабря 1970 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Двадцать пятая сессия. - Нью-Йорк, 1971. С. 151-155.

<sup>135</sup> Устав Организации Объединенных Наций: принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 года // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. - М., 1956. С. 14-47.

<sup>136</sup> Фатеев К.В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование): Моногр. – М., 2004. С. 25.

В современной науке конституционного права РФ выдвигаются различные взгляды по поводу объёма суверенитета. Так, например, существует мнение, что приверженность к абсолютизации суверенитета, культ независимости и верховенства государства способствуют формированию тоталитарного государственного мышления и тоталитарной политической системы, исключая свободу и реальные права личности. Что касается демократического режима, то здесь доктрина абсолютного суверенитета не имеет места. Абсолютный суверенитет не существует, так как государство и его органы выступают в качестве представителей народа: власть не переходит представительному органу и не отрывается от народа, воля которого и должна отражаться в принимаемых законах<sup>137</sup>.

К.В. Фатеев, говоря об ограниченности суверенитета, отмечает, что он «тесно связан с внутренней и внешней функциями государства и означает полновластие и независимость государства в деле осуществления своих функций. Однако из этого вытекает существенное ограничение: не вся внешняя функция в целом связана непосредственно с суверенитетом. Она связана с суверенитетом лишь в той мере, в какой она сводится к защите территории. Суверенитет не означает права нападать на другие государства и захватывать чужие территории»<sup>138</sup>.

М.В. Баглай говорит о «делимости государственного суверенитета с мировым сообществом» как «принципе, свойственном многим современным государствам»<sup>139</sup>. Существует и другой теоретический аспект по поводу государственного суверенитета. А.Е. Козлова утверждает, что «государство, являющееся частью другого государства, не может представлять собой суверенное государство», поэтому «действующая Конституция РФ признаёт суверенный характер власти исключительно за Российской Федерацией»<sup>140</sup>. Из этого можно заключить, что не существует права субъекта на сецессию. В литературе высказываются и другие точки зрения. Так, Б.А. Страшун утверждает, что «теоретически допустим суверенитет субъекта федерации, однако лишь Конституции РФ в случае, если за этим субъектом признаётся право на одностороннее решение о выходе из федерации. Но и в этом случае, пока решение о выходе не принято, суверенитет субъекта федерации является как бы спящим, то есть существует лишь в потенции»<sup>141</sup>. Некоторые ученые приравнивают Российскую Федерацию к конфедерации<sup>142</sup>. Тем не менее, общепризнанным и обоснованным, на наш взгляд, является позиция об отсутствии государственного суверенитета у республик<sup>143</sup>, как и у других субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, право на сецессию может быть обеспечено только путём октроирования такого права, а значит и правовой базы - конституции - государства по отношению к своей части. Самостоятельно отделиться части от целого невозможно в силу отсутствия у неё суверенитета. Конечно, существует и иной способ – отделение путём силы, внеправовым методом, например, с помощью проведения восстания, революции.

В ч. 1 ст. 3 Конституции РФ определяется содержание суверенитета в Российской Федерации: его носителем является многонациональный народ Российской Федерации в целом, а не население, проживающее на территориях отдельных субъектов Российской Федерации, а это

<sup>137</sup> Хабриева Т.Я. Теоретические проблемы современного российского конституционализма (научно-практический семинар) // Государство и право. 1999. № 4. С. 115.

<sup>138</sup> Фатеев К.В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование): Моногр. – М., 2004. С. 26-27.

<sup>139</sup> Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права // Государство и право. 2001. № 1. С. 19-20.

<sup>140</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 3-е изд., перераб. и доп. - М., 2002. С. 169-171.

<sup>141</sup> Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права // Государство и право. 2001. № 1. С. 20-21.

<sup>142</sup> Иванников И.А. Перспективы развития Российского государства в современном мире // Юридический мир. 2007. № 2. С. 40.

<sup>143</sup> Ищенко А.С. Проблемы и перспективы развития российского федерализма // Современное право. 2010. № 4. С. 37.

значит, что Конституцией РФ устанавливается принцип неделимости суверенитета в Российской Федерации. Соответственно, любые действия отдельных органов государственной власти Российской Федерации, волеизъявление населения, составляющего лишь часть многонационального народа Российской Федерации, не могут считаться суверенными акциями, совершаемыми абсолютно самостоятельно и независимо от конституционного строя, установленного Конституцией РФ и федеральными законами<sup>144</sup>. И именно из возможностей суверенного государства Российская Федерация приобретает право участвовать в межгосударственных объединениях, что закреплено в ст. 79 Конституции РФ. Нужно подчеркнуть, что данное право России следует именно из её суверенитета, а не формы государственного устройства страны, хотя и закреплена данная норма в главе «Федеративное устройство». Отметим, что это право Российской Федерации, в свою очередь, призвано укрепить суверенитет, из которого оно и исходит, что подчеркивалось Президентом РФ: «Наши цели на международной арене предельно понятны – безопасность границ и создание благоприятных внешних условий для решения внутренних российских проблем»<sup>145</sup>.

Как отмечает К.В. Фатеев, при всей значимости принципа суверенитета он не рассматривается ныне, в отличие от прошлого, как неограниченный и абсолютный, а находится в определенных отношениях с другими основополагающими, общепризнанными принципами международного и конституционного права. В сфере внутренних отношений он не должен вступать в противоречие с правами человека и гражданина в том виде, как они провозглашены международным правом и конституционно закреплены. Конституция РФ объявляет человека, его права и свободы высшей ценностью, и, следовательно, все конституционные принципы должны согласовываться с этим. Во внешних отношениях суверенитет ограничен рядом общепризнанных принципов международного права, как, например, запретом развязывания войны, обязательствами, взятыми на себя государством как членом международных (например, Организация Объединенных Наций), региональных (например, Совет Европы) надгосударственных организаций. Согласно ст. 79 Конституции РФ, Россия может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации<sup>146</sup>.

Общепризнано, что народовластие является сущностью конституционного строя государства. Несомненно, что именно народовластие обеспечивает государственный суверенитет страны, приоритет интересов личности над интересами государства. Тем не менее, подчеркнем, что помимо народовластия очень большое значение имеет то, как, каким образом и в какой мере государство претворяет его в жизнь. Это связано с тем, что важно не народовластие само по себе, а способы его реализации. И одним из принципов его реализации является такая основа конституционного строя РФ, как *федеративное устройство*, которое находит своё отражение в ст. 5 Конституции РФ. В состав Российской Федерации входят равноправные субъекты: республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа. Согласно Конституции РФ, федеративное устройство России основано на целостности государства, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Наличие в России такой основы конституционного строя, как федерализм, обеспечивает суверенитет наций, проживающих на территории субъ-

<sup>144</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 1996. – 704 с.

<sup>145</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 25 апр. 2005 г. // Парламентская газета. - 2005. - 26 апр. - № 76.

<sup>146</sup> Фатеев К.В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование): Моногр. – М., 2004. С. 26.

ектов Российской Федерации. Суверенитет нации не равен народному суверенитету. Национальный суверенитет предполагает верховенство и независимость нации в решении вопросов своей внутренней жизни и взаимоотношений с другими нациями, её свободное волеизъявление в избрании формы своей национальной государственности: республики, автономной области, автономного округа или какой-либо другой.

Кроме того, наличие национального суверенитета обеспечивает свободное развитие наций и народностей, проживающих на территории Российской Федерации, в том числе даёт право республикам устанавливать свои государственные языки (ст. 68 Конституции РФ). Включение данной нормы в положения Конституции РФ обусловлено тем, что наличие родного, общего для данного народа языка имеет решающее значение для выделения народа в особый этнос.

Значение родного языка для сохранения и развития каждого народа настолько существенно, что Конституция РФ гарантирует всем народам, а не только тем из них, численность которых весома в республиках в составе Российской Федерации, право на «сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития»<sup>147</sup>. Это отражает заботу Конституции РФ о народах России, формирующих её многонациональный народ, что характеризует Российскую Федерацию как социальное государство.

Между тем, по мнению М.В. Золотарёвой, Конституция РФ способствует формированию асимметричной федерации: только республики в составе Российской Федерации названы государствами (ч. 2 ст. 5), только республики имеют свои конституции, в то время как другие субъекты имеют уставы (ч. 2 ст. 5), только республики вправе устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68). Особенностями отличается статус автономной области и автономных округов, поскольку данные субъекты Российской Федерации входят в состав других субъектов Федерации – краёв и областей, в связи с этим только автономной области и автономным округам предоставляется право инициировать принятие федерального закона о данном автономном округе или автономной области (ч. 3 ст. 66 Конституции РФ). Кроме того, в некоторых случаях содержание норм законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующих определённое общественное отношение, может отличаться от содержания норм федерального законодательства, регулирующих аналогичное общественное отношение, например, акты субъектов Российской Федерации, конкретизирующие положения федерального законодательства, дополнительное законодательное регулирование, в частности, установление дополнительных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина, отражение в нормах законодательства субъекта Российской Федерации его специфики или регулирование субъектом Российской Федерации общественных отношений при отсутствии соответствующего федерального законодательства<sup>148</sup>.

Кроме того, стоит отметить, что ст. 73 Конституции РФ предполагает наличие сферы остаточного ведения субъекта Российской Федерации, а ч. 3 ст. 11 Конституции РФ предполагает возможность заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (например, в вопросах распределения между Российской Федерацией и её субъектами доходов от налогообложения, охраны природной среды, использования полезных ископаемых и т.д.). Нужно сказать, что сейчас такие договоры, показав свою неэффективность, фактически отсутствуют<sup>149</sup>. Напротив, наблюдается совсем

---

<sup>147</sup> Крылов Б.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2002. № 11. С. 20.

<sup>148</sup> Аничкин Е.С. Факторы единства и многообразия конституционного законодательства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 9-10.

<sup>149</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 1996. – 704 с.; Тхабисимов Х.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации

иная тенденция: государство стремится к государственному, экономическому и правовому единству, вследствие чего активно разрабатывается институт федерального вмешательства как «средства преодоления кризисов и противоречий, складывающихся в федеративных отношениях», что необходимо при «реализации конституционно-правовых норм, а также при принуждении субъектов конституционных правоотношений к правомерному поведению»<sup>150</sup>.

Согласимся с мнением о том, что для разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами требуется процедура, обеспечивающая выражение единого волеизъявления народа, интересы которого призваны обслуживать органы публичной власти двух уровней, а не процедура согласования интересов этих органов. Вследствие единства источника их волеизъявления формой выражения последнего должен являться правовой акт, а не договор. С этой точки зрения договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, упомянутые в ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, не могут рассматриваться в качестве формальных источников права без ущерба для положения ст. 3 Конституции РФ о демократичности источника власти в Российской Федерации<sup>151</sup>.

Как утверждает Президент РФ В.В. Путин, «крупная задача в сфере государственного строительства – это укрепление Федерации. При этом главный результат, которого мы добиваемся – это построение эффективного государства в существующих границах. В последнее время все активнее проявляется желание субъектов Федерации объединяться. Это – положительная тенденция. И важно не превратить ее в очередную политическую кампанию. При этом следует помнить, что субъекты объединяются не ради самого объединения, а ради оптимизации управления, более эффективной социально-экономической политики, а в конечном счете ради роста благосостояния людей. <...> Конкретные примеры <...> хорошо известны. Идущее сейчас объединение Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов должно помочь освоению новых месторождений и энергообеспечению восточных регионов Сибири»<sup>152</sup>.

Например, объединены такие субъекты Российской Федерации, как Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ в Забайкальский край<sup>153</sup>, Камчатская область и Корякский автономный округ в Камчатский край<sup>154</sup>, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ и Эвенкийский автономный округ в Красноярский край<sup>155</sup>, Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ в Пермский край<sup>156</sup>, присоединен к Иркутской области Усть-Ордынский Бурятский автономный округ<sup>157</sup>.

---

Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как конституционный принцип российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 19-24.

<sup>150</sup> Барциц И.Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. 2001. № 5. С. 21.

<sup>151</sup> Лексин И.В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы: Моногр. – М., 2014. С. 57.

<sup>152</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 25 апр. 2005 г. // Парламентская газета. - 2005. - 26 апр. - № 76.

<sup>153</sup> Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа: федер. конституционный закон от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 30, ст. 3745.

<sup>154</sup> Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа: федер. конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2006. - № 29, ст. 3119.

<sup>155</sup> Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: федер. конституционный закон от 14 окт. 2005 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2005. - № 42, ст. 4212.

<sup>156</sup> Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: федер. конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 13, ст. 1110.

<sup>157</sup> Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения

Кроме того, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ в состав Российской Федерации была принята Республика Крым и образованы два новых субъекта Российской Федерации – Республика Крым и город федерального значения Севастополь<sup>158</sup> на основании результатов общекрымского референдума, проведенного 16 марта 2014 года в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, на котором поддержан вопрос о воссоединении Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации, Декларации о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя<sup>159</sup>, а также Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, предложения Республики Крым и города с особым статусом Севастополя о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, включая город с особым статусом Севастополь. Таким образом, в настоящее время насчитывается 85 субъектов Российской Федерации.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что, несмотря на различия в статусах субъектов Российской Федерации, во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все они равноправны между собой<sup>160</sup>, а значит ни один субъект Российской Федерации не имеет преимуществ в данных взаимоотношениях по сравнению с другими субъектами Российской Федерации. Согласно ст. 4 Устава Курганской области<sup>161</sup>, «Курганская область является субъектом в составе Российской Федерации», а это значит, что она «равноправна с другими субъектами Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти» (ст. 5) и «обладает самостоятельностью в пределах, определенных Конституцией Российской Федерации, и в той мере, в какой это не нарушает права других субъектов Российской Федерации и обеспечивает условия для роста благосостояния населения и развития области» (ст. 6). Как и любой другой субъект Российской Федерации, Курганская область «может иметь герб, флаг и гимн. Их описание и порядок официального использования устанавливаются областными законами» (ст. 8).

При этом, например, ст. 7 Устава Курганской области закрепляет такую норму: «Курганская область самостоятельно решает вопрос об изменении своего наименования», - которая реально не имеет юридической силы, так как противоречит ст. 71 Конституции РФ, в которой в качестве одного из предметов ведения Российской Федерации установлены «наименования географических объектов». Это говорит о необходимости соответствия уставов (конституций) субъектов Российской Федерации федеральным законам.

К тому же, несмотря на то, что Конституция РФ (ч. 2 ст. 68) закрепляет право республик устанавливать свои государственные языки, которые употребляются в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации, что обусловлено государственной целостностью Российской Федерации, единством системы государственной власти, особенностями федеративного устройства Российской Федерации и служит интересам сохранения двуязычия (многоязычия) их многонациональных народов. Из этого, однако, не вытекает ни обязанность

---

Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: федер. конституционный закон от 30 дек. 2006 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 1, ст. 1.

<sup>158</sup> О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федер. конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 12, ст. 1201.

<sup>159</sup> Декларация о независимости Автономной Республики Крым и г. Севастополя: утв. Постановлением Верховного Совета Автономной Республики Крым и Постановлением Севастопольского городского Совета 11 марта 2014 г. Доступ из СПС «Гарант».

<sup>160</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1999. - № 42, ст. 5005.

<sup>161</sup> Устав Курганской области: закон Курганской обл. от 16 дек. 1994 г. № 1 // Новый мир. - 1994. - 21 дек. - № 242.

республик устанавливать государственные языки, ни необходимость специальных требований к знанию этих языков в качестве условия приобретения пассивного избирательного права, в том числе при выборах главы государства<sup>162</sup>.

Таким образом, федерализм как основа конституционного строя РФ призвана сохранить равноправие, равенство, единство субъектов государства, учитывая при этом их природно-климатические, национально-культурные, экономические, исторические и другие особенности субъектов, входящих в состав Российской Федерации. Ярким подтверждением этому является постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ, в котором Совет Федерации признаёт, что «наше государство при всех различиях проживающих в нем народов, независимо от численности этнических, религиозных и языковых групп, является для всех общим домом. Никто из них не должен находиться в неравном правовом или моральном положении. Особенно важно подчеркнуть это сегодня, когда страна переходит от монопольной идеологии к культурному многообразию. В соответствии с духом Послания Президента Российской Федерации Совет Федерации использует все свои конституционные полномочия для восстановления, укрепления и развития ценностей уникальной в мире российской суперэтнической общности»<sup>163</sup>.

Нельзя не сказать о том, что в современной науке конституционного права РФ существует спор по поводу того, какой именно федерацией является Россия: конституционной или конституционно-договорной<sup>164</sup>. Этот спор сводится к тому, какое значение имеет Федеративный договор 1992 года. Так, Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин считают, что «Российская Федерация носит конституционно-правовой характер и не может рассматриваться в качестве договорно-конституционной модели федерации». Такая позиция исходит из того, что подготовка и заключение Федеративного договора и последующее развитие договорных начал в российском федерализме (прежде всего заключение и последующая отмена десятков договоров о разграничении предметов ведения и полномочий), в сущности, никак не повлияли на основы российского федерализма. С другой стороны, нельзя не учитывать, что Федеративный договор является действующим актом, и Конституция РФ неоднократно ссылается на него, например, ст. 11 закреплено, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий», порядок заключения которых устанавливаются согласно федеральному закону<sup>165</sup>. Нужно отметить, что Федеративный договор является частью Конституции РФ<sup>166</sup>, многие положения которой и составил его текст. Поэтому нельзя отрицать роль Федеративного договора в формировании и функционировании конституционного строя Российской Федерации.

<sup>162</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 апр. 1998 г. № 12-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 1998. - № 4.

<sup>163</sup> Об обращении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации к Президенту Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Рос. Федерации от 25 апр. 1994 г. № 104-И СФ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>164</sup> Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права // Государство и право. 2001. № 1. С. 19-20.

<sup>165</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 года № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1999. - № 42, ст. 5005.

<sup>166</sup> О федеративном договоре: постановление Съезда народных депутатов Рос. Федерации от 10 апр. 1992 г. № 2689-И // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. - 1992. - 23 апр. - № 17, ст. 898.

Федеративное устройство Российской Федерации опирается на принцип самоопределения народов. Он не только непосредственно зафиксирован в Конституции РФ, но и является ее исходной идеей и рассматривается как общепризнанный принцип (преамбула). Такое качество придает ему Уставом ООН (ч. 2 ст. 1)<sup>167</sup>, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ст. 1)<sup>168</sup> и Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 1)<sup>169</sup> от 19 декабря 1966 года, ратифицированными Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 года. В соответствии с указанными пактами «все народы имеют право на самоопределение», и в силу этого права народы свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие, все государства обязаны поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право<sup>170</sup>.

В целях развития конституционных положений о федерализме ученые весьма справедливо отмечают, что федерализм как форма организации Российской Федерации способен стать эффективным элементом в системе ограничения государственной власти. Для этого необходимо законодательно закрепить формы воздействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации друг на друга, четко определить меры федерального вмешательства в дела субъектов, предусмотреть виды ответственности за неправомерные действия органов государственной власти всех уровней<sup>171</sup>. Кроме того, в литературе отмечают необходимость решения таких проблем, как отсутствие разграничения компетенции, основанного на принципе разделения властей, отсутствие компенсаторного характера распределения, применяемого в Германии и согласно которому существование презумпции компетенции федерации в одной сфере порождает ответную презумпцию компетенции земли в другой сфере, а также необходимость применения договорного способа разграничения компетенции, недостаточность перечисления предметов ведения при разграничении компетенции, непроработанность до конца исполнительной компетенции, поскольку делегирование, например, может осуществляться на директивных началах, что не всегда выгодно регионам<sup>172</sup>. Положительное значение договоров между различными уровнями публичной власти как средства нормализации федеративных отношений отмечается и другими исследователями<sup>173</sup>.

В ст. 1 Конституции РФ, закрепляющей основы конституционного строя, Россия характеризуется как «государство с *республиканской формой правления*». Это означает, что, в отличие от монархии, которой присуще наследование статуса главы государства, в Российской Федерации такая должность является выборной и сменяемой. Благодаря этим признакам, республиканская форма правления в большей мере способствует повышению степени реализации народовластия, чем монархия.

Существуют два различных вида республик: президентская и парламентская. Различие между ними построено на объеме полномочий, принадлежащих президенту и парламенту.

<sup>167</sup> Устав Организации Объединенных Наций: принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. - М., 1956. С. 14-47.

<sup>168</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости ВС СССР. - 1976. - 28 апр. - № 17, ст. 291.

<sup>169</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (вместе с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах): принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости ВС СССР. - 1976. - 28 апр. - № 17, ст. 291.

<sup>170</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. - М., 2007. С. 34.

<sup>171</sup> Вырлеева-Балаева О.С. Федерализм в системе ограничения государственной власти // Современное право. 2011. № 2. С. 13-15.

<sup>172</sup> Сыманюк Н.В. Порядок распределения компетенции в России и Германии: сравнительно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 35-39.

<sup>173</sup> Ильина О.Ю. Республика Саха (Якутия) в едином правовом пространстве Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 40-44.

Таким образом, президентской принято считать республику, в которой президент избирается посредством прямых или косвенных выборов и является главой государства и главой правительства, которое несёт ответственность исключительно перед ним. Парламентская республика, напротив, построена на принципе верховенства парламента, перед которым правительство несёт коллективную ответственность за свою политическую деятельность.

В Конституции РФ не конкретизирует, какой именно республикой является наше государство. Это вызвало многочисленные споры по поводу того, к какому виду республик относится Российская Федерация. С одной стороны, в ст. 80 Конституции РФ сказано, что Президент РФ является главой государства, но он не назван главой исполнительной власти. Кроме того, в ч. 1 ст. 103 Конституции РФ указано, что к ведению Государственной Думы относится решение вопроса о доверии Правительству РФ, а Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ, что изложено в ч. 4 ст. 117 Конституции РФ.

Кроме вышеуказанных черт парламентской республики, Российская Федерация обладает и свойствами республики президентской. Статья 81 Конституции РФ указывает, что Президент РФ избирается на четыре года гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Согласно ст. 117 Конституции РФ, Президент РФ может принять решение об отставке Правительства РФ, в то время как в парламентской республике правительство остаётся у власти до тех пор, пока оно пользуется поддержкой парламентского большинства.

Очевидно сочетание черт парламентской и президентской республик с преобладанием власти президента над властью парламента. В науке конституционного права РФ нет однозначной оценки вида республики российского государства. М.В. Баглай отмечает, что Российская Федерация – это «полупрезидентская республика французского типа, естественно, с определёнными особенностями», и в то же время при анализе в дальнейшем порядка формирования правительства называет Российскую Федерацию «президентской республикой»<sup>174</sup>.

Противоречия в оценке вида республики в России наблюдаются и в рассуждениях Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина: сначала Российская Федерация относится к числу стран, сочетающих черты парламентской и президентской республик, далее указывается, что «с момента своего становления в качестве конституционного государства Российская Федерация постоянно двигалась в сторону усиления в ней черт президентской республики» и что она стала «по своему характеру президентской республикой», а в итоге неожиданно утверждается, что Российская Федерация в настоящее время имеет «президентско-парламентскую», «полупрезидентскую республиканскую форму правления»<sup>175</sup>.

В.Е. Чиркин также характеризует Российскую Федерацию в целом как полупрезидентскую республику. Он указывает, что избранная у нас форма правления «не была копией французской полупрезидентской республики», что «фактически складывающиеся отношения между высшими органами государства имеют нередко более важное значение, чем правовые нормы, определяющие форму правления юридически», а здесь нельзя не учитывать, что в реальности «ответственность правительства перед Государственной Думой крайне ограничена и затруднена», что в форме правления Российской Федерации есть не только некоторые черты парламентаризма, но и «существенные черты президентализма, в том числе с точки зрения содержания правовых норм, а не только фактически», и подтверждает это то, что «очень сложно Думе добиться и увольнения Правительства в целом», не говоря уже об увольнении отдельных министров, на что право Президента «безусловно», а значит «на практике элементы парламентаризма сведены к минимуму», и «на практике именно Президент возглавляет всю

---

<sup>174</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для юрид. вузов и фак. - М., 1998. С. 123, 567.

<sup>175</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2010. С. 151-153.

систему исполнительной власти». В итоге В.Е. Чиркин приходит к выводу, что «Россия – это полупрезидентская, полупарламентская республика с доминирующим положением Президента в структуре власти», «Россия – это такая полупрезидентская республика, в которой доминируют элементы президентализма»<sup>176</sup>.

В сущности, данный спор сводится к оценке власти президента и парламента, в итоге учёные приходят к выводу, что Президент РФ имеет явное преимущество. Именно это даёт право назвать российскую республику не просто смешанной (так как налицо приоритет власти Президента РФ), а полупрезидентской или президентской с частичными элементами парламентаризма.

Отметим, что существует также точка зрения, согласно которой в России сложилась форма правления – атипичная полупрезидентская система (республика). «Атипичность формы правления Российского государства заключается в превалировании президентских элементов при крайне слабо выраженных парламентских составляющих. Российской системе присущи несбалансированность ветвей власти, отсутствие эффективного механизма сдержек и противовесов, сильная президентская власть, существующая за счет парламентской и исполнительной власти»<sup>177</sup>.

Согласимся с мнением о том, что смешанная форма правления стремится создать сильную, стабильную исполнительную власть, но в то же время политически ответственную перед парламентом. Исходя из такой перспективы, исполнительная власть распределяется между двумя конституционными институтами – президентом и правительством. Смешанным государственным режимам свойственна большая гибкость, они являются наиболее оптимальными видами режима в связи с возникающей в тот или иной период ситуации внутри- и внешнеполитического характера<sup>178</sup>.

Говоря о разделении полномочий между Президентом РФ и Федеральным Собранием, нельзя не обратиться к принципу разделения власти как неотъемлемой черте такой основы конституционного строя РФ, как народовластие. В литературе отмечают, что «данный принцип – ценнейшее завоевание демократии, он может быть направлен против авторитаризма, может служить развитию правового государства»<sup>179</sup>.

Теория разделения властей была сформулирована Дж. Локком и Ш. Монтескье, и её сущность сводится к тому, что для повышения степени народовластия и свободы личности от монополии власти необходимо, чтобы различные функции государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная – осуществлялись различными органами, независимыми друг от друга и сдерживающими друг друга. Принцип разделения власти закреплён в ст. 10 Конституции РФ в главе «Основы конституционного строя». В данной статье указано, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную». Статья 11 Конституции РФ конкретизирует это положение и указывает, что «государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации».

Каждый государственный орган, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами. В этом взаимодействии

---

<sup>176</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. С. 285-292; Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права // Государство и право. 2001. № 1. С. 19-20.

<sup>177</sup> Зазнаев О.И. Полупрезидентская, президентская или суперпрезидентская? К вопросу о форме правления России // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы: Междунар. науч. конф. Тез. докл. – М., 2007. С. 105.

<sup>178</sup> Осавелюк А.М. Форма правления и государственный режим по Конституции Российской Федерации: варианты поиска эффективности осуществления государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 22-25.

<sup>179</sup> Насиров А.Ф. Российская теория разделения властей // Современное право. 2010. № 4. С. 44.

они ограничивают друг друга. Такая схема взаимоотношений является *системой сдержек и противовесов*. Именно она представляет единственно возможную схему организации государственной власти в демократическом государстве. Принцип разделения властей предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравнивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другие. В том виде, как данный принцип закреплен в Конституции РФ, он не допускает сосредоточения функций различных ветвей власти в одном органе, а следовательно, и совмещения депутатского мандата с занятием иной должности. Из этого требования исходил федеральный законодатель, установив в ст. 4 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», что происходит досрочное прекращение полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной в случае избрания депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, а равно назначения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на иную государственную должность РФ, государственную должность субъекта Российской Федерации, государственную должность государственной службы или муниципальную должность муниципальной службы<sup>180</sup>.

На федеральном уровне организации государственной власти в Российской Федерации система сдержек и противовесов, согласно Конституции РФ, выглядит следующим образом. Законодательный и представительный орган - Федеральное Собрание (парламент России) - принимает законы, определяет нормативную базу деятельности всех органов государственной власти, влияет парламентскими способами на деятельность исполнительной власти (самый серьезный инструмент влияния - возможность постановки вопроса о доверии Правительству РФ), в той либо иной форме участвует в формировании Правительства РФ, судебных органов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть: организует исполнение законов, различными способами влияет на законодательный процесс (право законодательной инициативы, обязательность заключения Правительства РФ на законопроекты, требующие привлечения дополнительных федеральных средств). Возможность выражения недоверия Правительству РФ сбалансирована возможностью роспуска законодательного (представительного) органа главой государства.

Конституционный и Верховный суды Российской Федерации имеют право законодательной инициативы по вопросам их ведения (ст. 104 Конституции). Эти суды в пределах своей компетенции рассматривают конкретные дела, сторонами которых являются другие федеральные органы государственной власти.

В системе разделения властей на федеральном уровне особое место принадлежит Конституционному Суду РФ. Это проявляется в следующих полномочиях, закрепленных за ним Конституцией РФ: разрешение дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ и Правительства РФ, разрешение споров о компетенции между федеральными органами государственной власти, толкование Конституции РФ (ст. 125).

Положение ст. 10 Конституции РФ относится не только к организации государственной власти на федеральном уровне, но и к системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации отнесено Конституцией РФ к совместному

---

<sup>180</sup> О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1994. - № 2, ст. 74.

ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72). Применительно к системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации принцип разделения властей конкретизируется федеральным законом<sup>181</sup>. Согласно ст. 77 Конституции РФ, конкретная система сдержек и противовесов на уровне субъектов Российской Федерации будет устанавливаться ими самостоятельно в соответствии со ст. 10 Конституции РФ и данным федеральным законом.

Нельзя не отметить, что согласно ст. 11 Конституции РФ, наравне с Федеральным Собранием (осуществляющим функцию законодательной ветви власти), Правительством РФ (представляющим исполнительную ветвь власти) и судами РФ, в качестве субъекта осуществления государственной власти представлен Президент РФ. В положениях Конституции РФ не конкретизировано, функции какой из трёх перечисленных в ст. 10 Конституции РФ ветвей власти осуществляет Президент РФ. Являясь главой государства и гарантом Конституции РФ, Президент РФ не относится ни к одной из трех ветвей власти, имея различные полномочия в каждой из них. Таким образом, Президент РФ обеспечивает необходимое согласование деятельности различных ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной.

При этом два гаранта конституции в лице Президента РФ и Конституционного Суда РФ «создают условия для эффективного гарантирования конституционного правопорядка при условии, что возможности судебного гаранта конституции оценивать конституционность нормативных правовых актов и договоров не будут ограничены перспективой политического доминирования главы государства в вопросах формирования как законодательной политики (инициирования значительного круга ФКЗ и ФЗ), так и политики конституционной модернизации (инициирования поправок к Конституции РФ)<sup>182</sup>.

Нужно отметить, что ст. 10 Конституции РФ устанавливает принцип организации государственной власти, в систему которой не входят органы местного самоуправления (согласно положению ст. 12). Если Президент РФ осуществляет власть государственную, то власть органов местного самоуправления такой не является, это разновидность публичной власти.

Также стоит упомянуть и о том, что ранее, до внесения изменений в гл. 7 Конституции РФ ст. 129 Конституции РФ регламентировала положение органов прокуратуры в Российской Федерации. Данная статья была помещена в главу «Судебная власть», что противоречило ст. 118 Конституции РФ, которой установлено, что «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства», в то время как «правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом». Конституция РФ в первоначальной редакции не устанавливала и не устанавливает в настоящее время полномочия, организацию и порядок деятельности прокуратуры, ссылаясь на соответствующий федеральный закон. В настоящее время ст. 127 Конституции РФ исключена в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», вступившим в силу со дня его официального опубликования 6 февраля 2014 года<sup>183</sup>. Положения о прокуратуре РФ определяются в ст. 129 Конституции РФ в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура».

Таким образом, действующая Конституция РФ устанавливает наличие трёх ветвей власти. Несмотря на то, что Президент РФ не принадлежит ни к одной из них, он обладает полномочиями государственной власти. Нельзя забывать, что перечень федеральных органов госу-

---

<sup>181</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1999. - № 42, ст. 5005.

<sup>182</sup> Кравец И.А. Два гаранта Конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14: в 2 т. – М., 2014. Т. 1. С. 562.

<sup>183</sup> О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 6, ст. 548.

дарственной власти, установленный в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, является исчерпывающим, т.е. не допускающим расширения без изменения положений гл. 1 Конституции РФ, что ведёт к изменению основ конституционного строя (ст. 135 Конституции РФ). Помимо того, органы местного самоуправления обладают властью, которая не является государственной в силу ст. 12 Конституции РФ. Статус органов прокуратуры точно не определён.

Если применить грамматическое толкование к статьям 10 и 11 Конституции РФ, то можно заметить, что термин «государственная власть» употребляется исключительно в единственном числе. Этим законодатель намеренно подчёркивает, что разделение власти на три самостоятельные ветви не влечёт за собой их полное отчуждение друг от друга или конфронтацию: сущность разделения властей заключается в установлении системы сдержек и противовесов между отдельными органами государственной власти во избежание её монополии, что может существенно подорвать народовластие и понизить степень его реализации. В ст. 3 Конституции РФ сказано, что единственным источником власти в России является её многонациональный народ, а «захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону», а значит, никакой государственный орган в отдельности не может претендовать на суверенное осуществление государственной власти. Эти органы самостоятельны лишь в осуществлении закрепленных за ними Конституцией РФ и законами функций государственной власти.

Таким образом, в демократическом государстве государственная власть едина, и её сила заключается в разделении полномочий между органами, её осуществляющими. Так, «в единой государственной воле, в гражданском согласии, во взаимодействии всех ветвей власти и граждан России Совет Федерации видит путь к укреплению Российского государства и будет всемерно способствовать быстрому продвижению по этому пути»<sup>184</sup>.

Одной из основ конституционного строя РФ является идея *правового государства*, сформулированная И. Кантом. Уже двадцать лет назад в Российской Федерации были поставлены цели, достижение которых необходимо для построения правового государства в России (которая таковым и является согласно ст. 1 Конституции РФ). Проанализировав соответствующий Указ Президента РФ<sup>185</sup>, можно отметить, что даже спустя десять лет проблемы, затронутые в нём, по-прежнему остаются актуальными. В частности, для построения эффективного гражданского общества необходимо «законодательное обеспечение системы прав человека в обществе, прежде всего реальных гарантий прав и законных интересов личности». Несомненно, это самая важная задача, так как правовое государство строится, прежде всего, на «признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина» (что является обязанностью российского государства согласно ст. 2 Конституции РФ). Именно такая личность способна стать элементом гражданского общества, которое, в свою очередь, является основой правового государства. В гл. 2 Конституции РФ сформулированы основные демократические права и свободы человека и гражданина, признанные высшей ценностью, но на практике они реализуются не в полной мере.

К числу наиболее существенных признаков правового государства ученые относят следующие: разделение властей, реальность естественных прав и свобод личности, верховенство правового закона, связанность государства правом, правовой характер отношений между государством и обществом, личностью, взаимная ответственность государства и личности, развитое гражданское общество. Естественно, что правовое государство предполагает и совершенную правовую систему. Анализ политических и правовых реалий в нашей стране не дает

---

<sup>184</sup> Об обращении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации к Президенту Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Рос. Федерации от 25 апр. 1994 г. № 104-1 СФ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>185</sup> О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 6 июля 1995 г. № 673 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1995. - № 28, ст. 2642.

оснований для утверждения, что правовое государство в России уже построено, можно лишь утверждать, что к его построению сделаны только первые шаги<sup>186</sup>.

М.Н. Мамедов приводит определение уважения прав человека как принципа правового государства – правового средства, имеющего определенные формы юридического обеспечения, которое включает в себя такие элементы, как гарантия, охрана и защита<sup>187</sup>.

Так, в понятие взаимной ответственности государства и личности вкладывается разный смысл, поскольку каждое слово в его названии употребляется неоднозначно. Различия в употреблении понятия государства приводят к разному пониманию последнего как субъекта ответственности<sup>188</sup>. В.И. Пирбудагова отмечает, что следует говорить не только об ответственности государства перед гражданином в сфере управления, как это имело место ранее, но и об ответственности государства в целом, а также его законодательных и судебных органов, в связи с чем необходима конкретизация норм уголовного закона в ответственности должностных лиц за нарушение наиболее значимых законов, а также подготовка и принятие ряда нормативных правовых актов, внесение изменений в уже существующие акты<sup>189</sup>.

В литературе в число признаков правового государства относят федерализм, высокий уровень правосознания и правовой культуры в обществе, наличие гражданского общества и осуществление с его стороны контроля выполнения законов всеми субъектами права и др. В то же время, как отмечает С.Г. Гончарова, можно ограничиться двумя основными признаками, определяющими Российскую Федерацию как правовое государство: провозглашение приоритета человека и его прав по отношению к иным социальными ценностям, приоритет права<sup>190</sup>.

Таким образом, если рассматривать правовое государство не как нравственный идеал, недостижимый в принципе, а как вполне реальное явление, то можно выделить, что правовое государство строится на двух основных принципах. Во-первых, полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Во-вторых, необходимо «связывание» государства правом, претворение в жизнь принципа верховенства закона над государством<sup>191</sup>, «концепция господства права (правового государства) как раз исходит из того, что право в интересах личности, общества “связывает” государство»<sup>192</sup>. Исходя из этого можно предположить, что так как сущность конституционного государства – это народовластие и способы его претворения в реальность, правовое государство – это своеобразная система осуществления этого народовластия (посредством правового регулирования, основанного на приоритете и равенстве прав и свобод личности, верховенстве закона и т.д.). В то же время конституционный строй является необходимой основой для функционирования правового государства.

Как отмечает А.М. Воронов, становление правового государства – сложный противоречивый процесс. Наряду с явными достижениями в демократизации общественной жизни, либерализации экономики развитие России характеризуется наличием деструктивных явлений, существенно тормозящих осуществление социально-экономических реформ, ставящих

<sup>186</sup> Шабуров А.С. Теоретические проблемы российской государственности и правовой системы: Учеб. пособие. – Курган, 2006. С. 50-51.

<sup>187</sup> Мамедов М.Н. Уважение прав человека как принцип правового государства: механизм юридического обеспечения // Современное право. 2011. № 10. С. 43-46.

<sup>188</sup> Поляков С.Б. Значение понятий «правовое государство» и его «признаков» для юридической практики // Пермский конгресс ученых-юристов: Тез. докл. междунар. науч.-практ. конф. – Пермь, 2010. С. 55.

<sup>189</sup> Пирбудагова В.И. Некоторые вопросы реализации взаимной ответственности государства и личности в отраслевом законодательстве // Современное право. 2011. № 5. С. 8-10; Пирбудагова В.И. Проблемы законодательного обеспечения юридической ответственности государства и должностных лиц в Российской Федерации // Современное право. 2011. № 4. С. 11.

<sup>190</sup> Гончарова С.Г. Правовая защита человека как социальный инструмент становления и развития правового государства // Современное право. 2011. № 10. С. 37-42.

<sup>191</sup> Мамитова Н.В. Соотношение правового и конституционного государства в теоретических концепциях России XX века // История государства и права. 2002. № 3. С. 13-15.

<sup>192</sup> Бакарджиев Я.В. Теоретико-методологические основы исследования юридической политики государства: Моногр. – Курган, 2008. С. 85.

под угрозу законные права и интересы граждан, общества, государства. Поэтому не случайно повышенное внимание современной науки к проблеме обеспечения общественной безопасности. Поиск путей разрешения существующего противоречия между ожидаемым обществом состоянием защищенности и его реальным осуществлением – одна из основных задач российской юридической науки. В связи с этим А.М. Воронов отмечает социальную потребность в теоретико-прикладной и законодательной разработке Концепции общественной безопасности<sup>193</sup>.

Прежде всего, права и свободы личности в демократическом правовом государстве строятся на принципе их равенства (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ). По мнению Б.С. Крылова, применительно к Российскому государству не существует равенства между мужчиной и женщиной, несмотря на то, что в ч. 3 ст. 19 Конституции РФ определено, что «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации», при этом в составе правительства и его аппарате женщины составляют явное меньшинство, несмотря на то, что в обществе их большинство. Нельзя снять с государства вину за то, что допускается дискриминация людей по признакам их национальной принадлежности и места жительства. Не обеспечивается равенство и по отношению к праву на образование: особенно необходимо обратить внимание на уровень образования в местах проживания коренных малочисленных народов<sup>194</sup>.

Безусловно, для обеспечения прав и свобод личности необходимы соответствующие условия, гарантии. Сегодня в Российской Федерации, как отмечают исследователи, отсутствуют такие гарантии в силу социального и экономического кризисов. Именно это может стать причиной снижения авторитета власти, усиления напряженности в обществе и появления экстремистских настроений. Ценность прав и свобод человека в России отражает ещё один показатель – количество обращений российских граждан в Европейский Суд по правам человека, где по общему количеству поданных жалоб лидируют россияне. И несмотря на то, что больше половины жалоб признаются неприемлемыми, их число прогрессирует. По состоянию на начало 2005 года Российская Федерация была признана виновной в нарушении Конвенции о защите прав человека более чем в десяти делах<sup>195</sup>.

Конечно, права и свободы человека и гражданина являются «непосредственно действующими», но статистика приводит ужасающие данные. Уже несколько лет численность россиян ежегодно уменьшается на 150 тысяч человек. Если тенденция смертности сохранится, то уже через 15 лет россиян станет меньше на 27 миллионов (1/7 часть населения страны). Такая тревожная статистика убеждает, что необходимо принять экстренные меры, направленные на обеспечение и защиту основного права гражданина – права на жизнь. Согласно статистике ООН, по уровню жизни наша страна находилась на 60-м месте (то есть между Малайзией и Доминиканской Республикой)<sup>196</sup>. В конце 2006 года Россия заняла 65-е место в мире по уровню жизни. При составлении рейтинга учитывались такие показатели, как продолжительность жизни, уровень образования, качество здравоохранения, размер дохода на душу населения. В конце 2007 года Россия переместилась на 67-е место между Боснией и Албанией, а в 2010 году - на 65-е место. Она находится после Албании (64) и перед Казахстаном (66) в середине списка высокоразвитых, по оценке ООН, государств. Основные показатели Российской Федерации таковы: средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении - 67,2 года;

---

<sup>193</sup> Воронов А.М. Общественная безопасность Российской Федерации: проблемы и современность // Оперативник (сыщик). 2014. № 1 (38). С. 48-52.

<sup>194</sup> Крылов Б.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2002. № 11. С. 14-16.

<sup>195</sup> Снежко О. Правовая природа конституционных ценностей современной России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 16-17.

<sup>196</sup> Снежко О. Правовая природа конституционных ценностей современной России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 16.

средняя продолжительность получения образования - 8,8 года; ожидаемая продолжительность получения образования - 14,1 года; ВНД на душу населения - 15 258 долл. в год. Россия занимает 42-е место в рейтинге социально-экономического неравенства и 41-е место в рейтинге тендерного неравенства. Она опережает в рейтинге своих соседей по БРИК. Среди крупнейших стран с быстрорастущей экономикой Бразилия занимает в рейтинге 73-е место, Китай - 89-е, а Индия - 119-е. По оценкам специалистов, Россия занимает 65-е место в группе стран с высоким уровнем Индекса развития человеческого потенциала что в целом неплохо в современных социально-экономических условиях, в том числе в глобальном масштабе<sup>197</sup>.

За первые 10 лет после принятия Конституции РФ в России принято более 1 300 федеральных законов, свыше 50 000 законодательных и иных нормативных правовых актов принято на уровне субъектов Российской Федерации. Можно ли сказать, что весь этот массив способствовал расширению права как меры свободы и справедливости, что законность и правопорядок на современном этапе являются основой жизнедеятельности нашего общества? Напротив, научные исследования в различных отраслях права показывают, что «правовое регулирование общественных отношений соседствует с криминалом и произволом, волюнтаризмом и коррупцией»<sup>198</sup>. Это становится причиной формирования низкого уровня правосознания личности, правового нигилизма, что недопустимо для построения эффективного гражданского общества. Низкий уровень правовой и политической культуры приводят к недоверию личности к праву, незаинтересованности личности в участии в общественных отношениях, реализации своих интересов посредством права. А это может стать одной из причин складывающейся криминальной ситуации в стране, которая, в свою очередь, способствует дальнейшему «процветанию» правового нигилизма.

Как заявил Президент РФ В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию 2005 года, «нужны такие правоохранительные органы, работой которых добропорядочный гражданин будет гордиться, а не переходить на другую сторону улицы при виде человека в погонах. Тем, кто ставит своей главной задачей собственную наживу, а не защиту закона – не место в правоохранительных структурах. И потому мотивация сотрудников этих органов должна быть прежде всего связана с качеством защиты прав и свобод граждан. И, наконец, если часть российского общества будет по-прежнему воспринимать судебную систему как коррумпированную – говорить об эффективном правосудии будет просто невозможно». Кроме того, Президент РФ отметил, что «организация борьбы с преступностью в стране требует принципиально новых подходов. <...> Укрепление правопорядка неотделимо от устранения источников террористической агрессии на территории России. За последние годы нами было сделано достаточно много серьезных шагов в борьбе с террором. Но иллюзий быть не должно – угроза еще очень сильна, мы еще пропускаем очень чувствительные удары, преступники совершают еще ужасные злодеяния, целью которых является устрашение общества. И нам нужно набраться мужества и продолжить работу по искоренению террора»<sup>199</sup>.

Согласно Посланию Президента РФ, другим важным шагом на пути к формированию необходимого уровня правосознания общества является обеспечение права граждан на объективную информацию, что прямо связано с действием в нашей государственной политике принципов свободы и справедливости, что позволит гражданам получать больше объективной информации о деятельности государственного аппарата, поможет им защитить свои интересы.

Несомненно, для преодоления правового нигилизма в обществе, повышения правовой и политической культуры государственные органы своей деятельностью должны «внушить»

---

<sup>197</sup> Белых В.С. Россия на перепутье: взгляд из Екатеринбурга // Юридический мир. 2012. № 4. С. 58-62.

<sup>198</sup> Евдокимов В. Антропология права: человек для права или право для человека // Российская юстиция. 2002. № 7. С. 65.

<sup>199</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 25 апр. 2005 г. // Парламентская газета. - 2005. - 26 апр. - № 76.

населению мысль о том, что государство – это орган выражения и защиты интересов, прежде всего, каждого отдельного гражданина и всего общества. Следовательно, уровень доверия населения государству и общественным объединениям является одним из важнейших критериев оценки их совместной деятельности<sup>200</sup>. Предназначение общественных объединений для выражения законных интересов общества подтверждается ещё и тем, что Конституция РФ запрещает «создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооружённых формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни» (ч. 5 ст. 13 Конституции РФ).

Согласно Федеральному закону от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>201</sup>, в Российской Федерации существуют различные формы общественных объединений, деятельность которых важна для формирования политической и правовой культуры, развития гражданского общества в России. Как установлено ч. 4 ст. 13 Конституции РФ, «общественные объединения равны перед законом», но в то же время закон наделяет их неравными правовыми статусами. Конечно, равенство общественных объединений перед законом проявляется в равенстве требований государства к уставам общественных объединений, к порядку их регистрации и прекращения их деятельности. Так, в уставе, положении или ином основополагающем акте общественного объединения должны быть определены цели, задачи, структура и территория деятельности общественного объединения, условия и порядок приема и выхода членов, их права и обязанности, полномочия, порядок образования и сроки полномочий руководящих органов, источники образования средств и иного имущества общественного объединения и его организаций. Равенство общественных объединений перед законом проявляется также в равенстве их прав в общественной и хозяйственной деятельности<sup>202</sup>.

Отметим, что в данном нормативном правовом акте нет конкретных положений о такой организационно-правовой форме общественных объединений, как политическая партия. Статья 12.2 «Политические партии» содержит только ссылку на соответствующий федеральный закон. Этот факт подчёркивает особый статус политической партии: деятельность только такой формы общественного объединения имеет большое значение не только для общества, отдельного гражданина, но и оказывает существенное влияние на политическую жизнь страны.

С основой конституционного строя правового государства тесно связан принцип *политического многообразия*. Такая взаимосвязь обусловлена тем, что реализация одной из этих основ оказывает непосредственное влияние на осуществление другой. Следует согласиться с тем, что «политическая сфера одним своим существованием объективно обуславливает право», «право существенно зависит от характера политической системы, что также говорит об объективном влиянии политики на право», «помимо объективной обусловленности права политикой, существует еще и субъективная обусловленность, выражающаяся в деятельности органов власти по созданию правовых норм»<sup>203</sup>.

Конституция РФ устанавливает, что «в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность» (ч. 3 ст. 13). Как и некоторые другие основы конституционного строя РФ, принцип политического плюрализма абсолютного отражения в реальности также не находит. Ещё в Указе Президента РФ от 6 июля 1995 года № 673 «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации» поставлена цель «реформирования

---

<sup>200</sup> Попов В.В. Некоторые формы появления правового нигилизма и пути его преодоления // Юрист. 2002. № 1. С. 10-12.

<sup>201</sup> Об общественных объединениях: федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1995. - № 21, ст. 1930.

<sup>202</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 1996. – 704 с.

<sup>203</sup> Скиндрев Р.В. Объективная и субъективная обусловленность права политической сферой // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. науч. тр. – Курган, 2006. С. 54.

государственного управления, в том числе совершенствование системы государственной регистрации общественных объединений и других юридических лиц и контроля за их деятельностью»<sup>204</sup>. В Послании Президента РФ 2005 года В.В. Путиным было отмечено, что «каждая фракция должна иметь возможность в равной мере высказывать свою позицию по ключевым вопросам развития страны, предлагать своих представителей в руководство комитетов и комиссий, добиваться включения в повестку дня интересующих ее проблем». Кроме того, «в целях дальнейшего укрепления роли партий в формировании государственной власти», необходимо «внести на обсуждение Государственного совета России вопрос об уточнении нового порядка наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов Федерации. В качестве кандидата на этот пост Президентом страны мог бы предлагаться представитель победившей на региональных выборах партии»<sup>205</sup>. При этом, как и всякое преобразование, такая программа дальнейших действия не может способствовать полной реализации политического плюрализма. Вполне возможно, что эти действия могут стать причиной усиления роли одной политической партии и невозможности эффективного выражения мнения меньшинства.

Стоит обратиться к наблюдению В.Н. Абрамова<sup>206</sup>, который выделил недостатки в осуществлении принципа политического плюрализма в России. Сейчас существует большое количество разнообразных по своим политическим взглядам партий, но лишь ограниченное количество из них обладает реальным влиянием на политическую жизнь страны. «Сохранение нынешней расплывчатости политических организаций России угрожает привести к росту влияния закулисных группировок, лобби, политических клик. Развитие не многопартийности, а обилия клик может привести к дальнейшей феодализации политической жизни, когда взаимодействие политиков будет определяться на основе принадлежности к определённой группировке, клану, а не идейно-политическими позициями». Формирование в России двухпартийной системы невозможно в силу, во-первых, отсутствия претендентов на крупную партию и её оппозицию, а во-вторых, из-за трудностей «отражения гаммы интересов мозаичного общества, каким является современная Россия». Напрашивается вывод о том, что единственно возможной моделью политической системы России является однопартийность.

Важнейшей проблемой политического плюрализма в России остаётся «степень соответствия её объективным потребностям страны, настроениям общества. <...> Население, как и прежде, отчуждено от выработки политических решений и реагирует на их негативные последствия тогда, когда ущерб его интересам уже нанесён и исправить что-либо практически невозможно. <...> Но действующей новой системы, которая позволяла бы различным общественным группам на политическом уровне заявлять и защищать свои интересы, в России ещё не сложилась». И, прежде всего, это связано с «верхушечным характером большинства создаваемых политических партий». Кроме того, очень важным в политической жизни страны становится сотрудничество между партиями как средства достижения эффективности регулирования социально-экономическими процессами. В России, напротив, наблюдаются острые конфликты, которые порой принимают затяжной характер, что негативно сказывается на жизни общества. Конечно, политический плюрализм отражается не в количестве партий, а в их влиянии на «решение важнейших проблем, стоящих перед нацией»: «политический плюрализм призван служить прежде всего интересам населения, способствовать более объективному анализу политической ситуации, <...> а не только удовлетворять амбиции профессиональных

---

<sup>204</sup> О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 6 июля 1995 г. № 673 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1995. - № 28, ст. 2642.

<sup>205</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 25 апр. 2005 г. // Парламентская газета. - 2005. - 26 апр. - № 76.

<sup>206</sup> Абрамов В.Н. Многопартийность в постсоветской России: тенденции, проблемы, общественные потребности. - М., 1997. С. 31-38.

политиков»<sup>207</sup>. В политической науке встречаются и более низкие оценки реализации данной основы конституционного строя<sup>208</sup>.

Таким образом, можно наблюдать очередное несоответствие между основой конституционного строя и реальным ее воплощением в общественных отношениях. В то же время следует отметить, что в принципе тенденция к тому, что фактически какая-либо политическая партия имеет преимущество в законодательном (представительном) органе государственной власти, не является нарушением Конституции РФ, напротив, это соответствует потребности легитимации власти, является результатом выражения власти народа непосредственно – на демократических выборах. Основой конституционного строя является то, что в Российской Федерации «признаются политическое многообразие, многопартийность», а «признаются» не значит «функционируют» или «обеспечиваются», тем более под влиянием государственного принуждения, идущего вразрез с интересами личности и общества.

При этом следует отметить, что законодатель сглаживает возможные противоречия и недостатки применяющейся пропорциональной избирательной системы при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Как известно, любая избирательная система таковы имеет, что показывает зарубежная практика применения избирательных систем. Так, в соответствии с Конституцией РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ избирается 450 депутатов. Согласно Федеральному закону от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 225 депутатов Государственной Думы следующего с момента принятия данного Федерального закона созыва избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым в соответствии со ст. 12 Федерального закона, 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> Там же.

<sup>208</sup> Денисов С.А. Влияние политической и правовой культуры общества на реализацию норм Конституции РФ // Публичная политика – 2009: Сб. ст. / Под ред. М.Б. Горного, А.Ю. Сунгурова. – СПб., 2010. С. 138-141.

<sup>209</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22 февр. 2014 г. № 20-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 8, ст. 740.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.