

Н. Е. Таева



НОРМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

монография

Нормы конституционного права
как элемент системы правового регулирования РФ

Общерегулятивные конституционно-правовые нормы
в системе правового регулирования РФ

Конкретнерегулятивные конституционно-правовые нормы
в системе правового регулирования РФ

Нормы конституционного права
в контексте решений Конституционного Суда РФ



Наталья Таева

**Нормы конституционного права в
системе правового регулирования
Российской Федерации**

«Проспект»

Таева Н. Е.

Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации / Н. Е. Таева — «Проспект»,

ISBN 978-5-39-218323-4

Конституционное право является ведущей отраслью российского права, и изучение его норм приобретает значение для всей системы правового регулирования Российской Федерации. Вместе с тем в последнее время не так много издается работ, посвященных теоретическим проблемам конституционного права. В монографии на основе анализа взглядов ученых-конституционалистов с учетом современных реалий исследуется правовая природа норм конституционного права. Выделены и проанализированы черты, присущие конституционно-правовым нормам на современном этапе. Раскрывается вопрос об особенностях структуры норм конституционного права, дается характеристика отдельных структурных элементов норм. С целью исследования места и роли норм конституционного права в системе правового регулирования использован классификационный подход. В работе дается подробная характеристика отдельных видов норм конституционного права и показаны особенности их юридического воздействия на общественные отношения. Отдельная глава в работе посвящена практике Конституционного Суда РФ и ее влиянию на доктрину норм конституционного права. Законодательство приведено по состоянию на 1 декабря 2014 г. Издание адресовано научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов. Может быть использовано в учебном процессе в юридических вузах при изучении курса конституционного права России. Издание будет полезно практическим работникам, а также всем тем, кто интересуется проблемами конституционного права России.

ISBN 978-5-39-218323-4

© Таева Н. Е.

© Проспект

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	7
ГЛАВА 1	9
1.1. ПОНЯТИЕ НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА И ОСОБЕННОСТИ ИХ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЫ: АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ КОНЦЕПЦИЙ	9
1.2. СТРУКТУРА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ НОРМ: ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ И ИХ СПЕЦИФИКА	35
1.3. МЕСТО И РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ НОРМ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	46
ГЛАВА 2	54
2.1. НОРМЫ-ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА	54
Конец ознакомительного фрагмента.	65

Н. Е. Таева
НОРМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО
ПРАВА В СИСТЕМЕ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Монография



[битая ссылка] ebooks@prospekt.org

ВВЕДЕНИЕ

Нормы права, их особенности, структура, функции традиционно исследуются общей теорией права. Вместе с тем, в последнее время все больше появляется работ, в которых выявляется специфика норм какой-либо конкретной отрасли. Учитывая то, что конституционное право является ведущей отраслью российского права, исследование его норм приобретает значение для всей системы правового регулирования Российской Федерации. При этом мы можем говорить здесь как об общетеоретическом значении, которое заключается в выработке новых теоретических положений и, следовательно, во внесении определенного вклада в общую теорию норм и в доктрину конституционного права. Также речь может вестись и о практическом значении исследования норм конституционного права, выявлении границ и особенностей их воздействия на общественные отношения.

Нормы конституционного права достаточно активно исследуются учеными-конституционалистами. Причем, здесь имеются как комплексные работы, посвященные нормам в целом, так и работы, направленные на изучение отдельных видов норм, их специфики и особенностей регулирующего воздействия. Несмотря на разнообразие научных взглядов на нормы конституционного права, данный вопрос по-прежнему не утратил своей актуальности. Прежде всего, это связано с отсутствием единства в понимании правовой природы норм конституционного права, их роли в системе правового регулирования. Нет единства и по вопросу о структуре, о видовых особенностях конституционно-правовых норм. Актуальной остается необходимость выработки здесь единых теоретических подходов. Создание стройной, внутренне непротиворечивой теории норм конституционного права – задача, которая стоит перед исследователями, изучающими данные вопросы. В настоящей работе предпринята попытка внести определенный вклад в создание такой теоретической конструкции. Кроме того, следует отметить, что большинство комплексных работ, в которых рассматриваются проблемы норм конституционного права написаны либо в советский период, либо посвящены исключительно нормам Конституции¹. Из современных работ, имеющих комплексный характер, может быть названа лишь кандидатская диссертация *А. В. Семенова*². Существует необходимость в теоретическом осмыслении данной темы с учетом реалий сегодняшнего дня. Отрасль конституционного права и нормы, из которых она состоит, трансформируются, находятся в постоянном изменении и развитии. На современном этапе у них появляются новые черты, которые требуют научного осмысления. Таким образом, в настоящее время теория норм конституционного права еще не отвечает в полной мере потребностям юридической практики и, следовательно, данная тема является весьма актуальной.

В науке конституционного права на сегодняшний момент нет фундаментальных теоретических работ, посвященных нормам права, в которых рассматривались бы все основные аспекты данной темы с учетом особенностей, присущих нормам конституционного права на современном этапе и отражающей их место и роль в системе правового регулирования Российской Федерации. Остается нерешенным вопрос о правовой природе общерегулятивных конституционно-правовых норм, о правомерности выделения в конституционном праве коллизионных и процессуальных норм. Отсутствует единство в понимании особенностей отдельных видов норм конституционного права. Имеются пробелы в исследовании влияния практики Конституционного Суда РФ на теорию конституционно-правовых норм. Указанные обстоятельства свидетельствуют о необходимости осуществления в настоящее время комплексного исследования норм конституционного права. Автором предпринята попытка всестороннего изучения норм конституционного права с учетом практики их реализации, с учетом современных реалий развития отрасли конституционного права.

Актуальность темы исследования обусловлена и активным нормотворческим процессом, идущим в Российской Федерации. Так как конституционное право во многом регулирует общественные отношения в политической сфере жизни общества, любые преобразования в данной сфере влияют на нормы этой отрасли. Конституционно-правовые нормы юридически закрепляют новые направления развития государства, оформляют взаимоотношения между государством, обществом и личностью. Поскольку преобразования, происходящие в нашей стране, пока не завершены, конституционное законодательство также подвержено постоянным изменениям (например, избирательное законодательство, законодательство о политических партиях и др.). При этом зачастую можно наблюдать низкий уровень законодательной техники, противоречивость и пробельность конституционно-правовых актов. Представляется, что исследование норм конституционного права, уяснение их видовых особенностей, которые проявляются в особенностях их регулирующего воздействия, будет способствовать и совершенствованию законодательной техники, что в свою очередь должно положительно сказаться на правореализационном процессе.

ГЛАВА 1

НОРМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. ПОНЯТИЕ НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА И ОСОБЕННОСТИ ИХ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЫ: АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ КОНЦЕПЦИЙ

Конституционное право как отрасль права представляет собой совокупность правовых норм. Нормы права являются системообразующим фактором отрасли. Они разнообразны и имеют свои отличительные особенности. С одной стороны норма права – категория, достаточно подробно исследованная как в теории права, так и в конституционном праве. Вместе с тем, как в теории права, так и в науке конституционного права по-прежнему существует множество точек зрения относительно сущности и правовой природы, понятия, особенностей, структуры, классификации правовых норм. Оговоримся, что в настоящей работе речь будет идти о нормах конституционного права в целом, а не только о нормах Конституции РФ. Между тем, проблема правовой природы норм в первую очередь связана с разрешением вопроса о нормативности именно норм Конституции РФ. Одним из традиционно обсуждаемых учеными-конституционалистами является вопрос о нормативности конституционных предписаний общего характера. Дело в том, что в конституционном праве, и в особенности в Конституции Российской Федерации, значительное число норм составляют так называемые общерегулятивные нормы (нормы-принципы, нормы-дефиниции и др.). Поскольку в диспозициях общерегулятивных норм, как правило, не содержатся права и обязанности субъектов (правило поведения), ряд ученых сомневаются в обоснованности отнесения общерегулятивных предписаний к конституционно-правовым нормам. В целом же, в правовой науке сложилось три основных точки зрения относительно правовой природы конституционных норм:

1. *Согласно первой точке зрения, общерегулятивные предписания вообще не являются нормами права.* Такой точки зрения придерживался, например, А. Ф. Шебанов. Он писал, что в некоторых случаях статья закона вообще может не содержать в себе никакого правила поведения, то есть никакой правовой нормы. «Некоторые статьи законов представляют собой лишь законодательное положение, фиксирующее какой-то правовой принцип, юридическое определение и т. д. Так, Конституция СССР имеет ряд статей, которые не содержат в себе какого-либо конкретного правила поведения, а являются законодательным закреплением основных политических и правовых принципов советского строя. Например, ст. 1 «Союз Советских Социалистических Республик есть социалистическое государство рабочих и крестьян». Это статья, законодательно закрепляющая классовую структуру Советского государства, политическую сущность нашего государства. Это политическая формула, характеризующая сущность нашего государства». В нормативных актах, продолжал А. Ф. Шебанов, могут закрепляться мотивы издания тех или иных норм, или задачи, из которых исходит государство, издавая данный нормативный акт. Государство провозглашает эти положения и закрепляет их в законе, чтобы обеспечить единообразное понимание указанных положений всеми государственными органами и гражданами³.

По мнению *В. М. Горшенева*, например, «...не все нормативные предписания государства представляют собой классическую модель нормы права и потому нет достаточных оснований отождествлять многие из них с нормой права». «Исходным научным положением при этом должен быть вывод о том, что норма права является композицией классического нормативного обобщения, аккумулирующего в себе все типические черты нормативного указателя в виде четкого правила поведения». В нетипичных нормативных предписаниях (например, в дефинициях) отсутствуют те или иные свойства, присущие классической модели. К таким свойствам классической модели нормы *В. М. Горшенев* относил ее предоставительно-обязывающий характер и наличие всех трех структурных элементов⁴.

А. В. Поляков также считает, что принципы, дефиниции, оперативные и коллизионные нормы нельзя относить к нормам права, поскольку они не определяют права и обязанности субъектов. По мнению этого исследователя «их можно назвать когнитивными правилами законодательства, выполняющими функции правовых гипотез». «Правовые нормы, – пишет *А. В. Поляков*, – направлены на волю субъекта, давая ему основания для действий, и возникают как поведенческие нормы. Когнитивные правила имеют интеллектуальную направленность. Их необходимо принять к сведению для того, чтобы в дальнейшем ориентировать на них свои поведенческие акты. Таким образом, они являются тем означающим, которое, при наличии определенных жизненных обстоятельств, должен учитывать каждый субъект, определяющий круг своих полномочий и обязанностей»⁵.

Вот еще мнение современного исследователя. *Чиннова М. В.* пишет: «Если под нормой права понимается правило поведения, то есть правило, содержащее права и обязанности, то подразделять юридические нормы на два вида, представители одного из которых не являются правилами поведения, как минимум, не логично. Кроме того, у этих «норм» вообще отсутствует трехчленная структура, а соответственно, не выражен признак обязательности и обеспеченности»⁶.

В целом, нормативный характер общерегулятивных предписаний подвергался исследователями сомнению по следующим причинам:

- они не имеют трехэлементной структуры;
- не устанавливают конкретные права и обязанности сторон;
- не обращены к конкретным субъектам права;
- не ведут к возникновению конкретных правоотношений.

2. Согласно второй точке зрения общерегулятивные конституционные предписания обладают характером нормативности, являются нормами права. Необходимо отметить, что данная точка зрения наиболее распространена в науке конституционного права и права и имеет больше всего сторонников. Причем, здесь мнения ученых также разделились на две группы.

Часть из них считает, что общерегулятивные предписания являются нормами особого типа, они не содержат конкретного правила поведения, не имеют предоставительно-обязывающего характера и воздействуют на общественные отношения тем, что указывают принципиальное направление правового регулирования какой-то большой группы общественных отношений⁷.

Идею о том, что норму права нельзя рассматривать лишь как регулятор общественных отношений проводил в своих работах *Ю. П. Еременко*. Конституционные нормы, считал *Ю. П. Еременко*, являются нормами особого характера. Они могут содержать определения юридических понятий, устанавливать структуру органов государства. При этом они не содержат запрета или дозволения, а могут лишь что-то констатировать, предписывать. Таким образом, делает вывод ученый, при определении конституционной нормы помимо других характерных признаков необходимо также включать указание на то, что она по своему содержанию есть не только правило поведения⁸. В своей диссертационной работе, посвященной нормам совет-

ских Конституций, *Ю. П. Еременко* утверждал, что не верно сводить содержание конституционных норм исключительно к правилам поведения предоставительно-обязывающего характера. С его точки зрения возможны разные формы правового воздействия конституционных норм на общественные отношения. В конституционном праве много норм, направленных на закрепление комплекса конституционных отношений, не являющихся правилами поведения: предписания, устанавливающие политико-юридические принципы, программные положения, предписания, определяющие систему органов государственной власти и другие. *Ю. П. Еременко* «выступает за признание их конституционными нормами на том основании, что закрепляя конституционные отношения, эти положения содержат констатацию определенного факта, придавая ему правовую форму выражения»⁹.

Подобного взгляда придерживался и *В. С. Основин*. Он писал: «Нормы, формулирующие цель и задачи государства, имеют нормативное значение в том смысле и потому, что они юридически обязывают органы государства, его должностных лиц следовать этим целям и задачам, хотя и не устанавливают каких-либо конкретных прав и обязанностей»¹⁰.

Нормативность общих конституционных предписаний признавал и *А. Б. Венгеров*, который считал, что конституционные нормы – это «реально существующая, обобщенная в наиболее высокой степени для важнейших категорий общественных отношений, наиболее целесообразная с государственной точки зрения и обеспеченная возможностью государственного принуждения система масштабов (мер) возможного или должного поведения лиц и организаций»¹¹.

Эту позицию также выразила в одной из своих работ *Н. А. Михалева*: «...нормы-принципы, нормы-цели и нормы-определения по самой своей природе не имеют поведенческого характера (хотя и предполагают его), т. е. не устанавливают правил поведения. Эти нормы имеют концептуальное содержание. Они закрепляют основы, принципиальные устои общественно-экономической формации, влияют на формирование всех сфер общественной жизни – политической, экономической, социальной и духовной. В самом деле, трудно себе представить, что можно регулировать «поведение» политической и экономической системы общества, его социальной основы, национально-государственного устройства»¹².

А. И. Ким отмечал, что общим свойством конституционных норм является их способность оказывать воздействие на общественные отношения. При этом от иных норм права они отличаются тем, что оказывают воздействие путем закрепления определенного режима и путем регулирования общественных отношений. В то же время нормы текущего законодательства – только путем регулирования общественных отношений¹³.

По мнению *В. Д. Мазаева* действие общих конституционных предписаний качественно отличается от воздействия норм конкретного характера. Не следует сводить, с его точки зрения, своеобразие осуществления общих положений к характеру реализации отдельных правил поведения. Отсюда автор делает вывод о существовании в конституционном праве двух уровней конституционного регулирования – общего и конкретного¹⁴.

М. И. Байтин, *В. К. Бабаев*, говоря о дефинициях, принципах и других подобных правовых предписаниях, отмечали, что «они действительно не предписывают субъекту тот или иной вариант поведения, далеко не все и не всегда могут быть положены в основу решения юридического дела. Однако все они нормативны и имеют правовой характер. Факт включения этих положений в законодательный акт сообщает им юридические свойства. Нормативны закрепленные в законодательстве дефиниции, принципы права, характеристика политических процессов, происходящих в обществе, этапов их развития, определение цели и задачи правового регулирования и т. д.». Далее исследователи продолжают: «Нормы права, таким образом, не сводятся только к правилам поведения, которые составляют лишь одну, хотя и наиболее распространенную разновидность юридических норм»¹⁵.

Подобных взглядов придерживалась, например, *Л. П. Шмайлова*. По ее мнению в теории права после длительного периода обсуждения утвердился взгляд на понятие правовой нормы как на более широкую категорию, чем правило поведения, имеющее представительско-обязывающий характер. То есть, считала *Л. П. Шмайлова*, норма не обязательно должна содержать конкретное правило поведения, указание на конкретные права и обязанности субъектов права и порождать конкретное правоотношение¹⁶.

В. А. Ржевский возражал против положения, «которое многими теоретиками права расценивается как не требующее особых доказательств, будто правовая норма должна обязательно строиться по какой-то заранее заданной схеме (устанавливать права и обязанности сторон, иметь строго определенную внутреннюю структуру) и только тогда она может содержать правила поведения людей, предусматривать те варианты, которым должен следовать человек в процессе своей деятельности». По мнению *В. А. Ржевского* конституционные предписания, которые содержат социально-экономическую и политическую характеристику общества, закрепляют принципы общества, являются нормами права, но им не присуща трехэлементная структура, поскольку форма этих норм устанавливается законодателем в соответствии с их общим содержанием». Кроме того «в той сфере общественных отношений, в которой действуют общие конституционные нормы, их регулятивная функция выражается в возникновении правовых отношений особого типа, обладающих наиболее общим характером»¹⁷.

С. В. Кабышев также доказывает, что понятие правовой нормы как предостаточно-обязывающего правила поведения не может в современных условиях служить эффективным инструментом познания правовой действительности. Все так называемые «нетипичные» предписания (нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-декларации и др.) обладают регулятивными свойствами и различаются лишь по способу выражения государственно-властного указания, проявляющегося в их словесной формулировке¹⁸.

Другая группа ученых в рамках рассматриваемой позиции придерживается того мнения, что общерегулятивные предписания как и все другие нормы права содержат правило поведения. Представителем этой точки зрения является также *В. О. Лучин*, полагающий, что, несмотря на особенности внешнего выражения, конституционные нормы определяют основные параметры (цели, границы, способы, условия) поведения социальных субъектов. Все конституционные нормы устанавливают правила поведения. Но – иногда завуалированно (ориентируют, оказывают косвенное воздействие). В том числе – и нормы-принципы, нормы-определения, так как с содержащимися в них установлениями должны соотносить свое поведение любые социальные субъекты¹⁹. Поведенческий характер некоторых конституционных норм, по мнению *В. О. Лучина*, скрыт, но это не значит, что они не устанавливают правила поведения. Иначе это ослабляло бы регулятивный потенциал Конституции РФ²⁰. «Под конституционной нормой, – пишет автор, – следует понимать любую меру поведения общего характера, выраженную в форме конституционного предписания, охватывающего всякий прием или способ оценки общественного поведения: установление принципа или правила, определение цели, задачи или направления деятельности, закрепление названия, понятия либо функции и т. д.»²¹.

С *В. О. Лучин* согласен *О. Е. Кутафин*, который считал, что правило поведения выражается в общерегулятивных нормах в самых общих чертах и может быть выведено лишь после соответствующего анализа. И хотя исследователь утверждал, что нормы данного вида не формулируют деталей правового регулирования и содержащееся в них правило поведения не находит четкого выражения в определенном правовом акте, тем не менее сам факт, что общерегулятивные нормы содержат правило поведения, *О. Е. Кутафин* не отрицал²².

Вряд ли на современном этапе можно отрицать регулирующее воздействие общих норм. Как верно отмечает *С. В. Кабышев*, нельзя при уяснении правовой природы принципов, дефиниций и других подобных предписаний ставить во главу угла языковое оформление права и

отрицать нормативность положений, изложенных не в императивной, а в повествовательной форме. В данном случае происходит «смещение языка и метаязыка права, словесного оформления нормы и самой нормы»²³. Действительно, несмотря на то, что общерегулятивные конституционно-правовые нормы не устанавливают конкретного правила поведения, они очерчивают его рамки, границы. В этих границах должны действовать субъекты права и, таким образом, законодатель регулирует поведение членов общества. Например, устанавливая принцип светского государства или политического плюрализма, законодатель тем самым регулирует поведение всех государственных органов, должностных лиц, граждан и их объединений, которые в своей деятельности должны соблюдать этот принцип. Так, в философии принцип определяется не только как «первоначало, руководящая идея», но и как «основное правило поведения»²⁴. То же касается и норм-дефиниций. Если законодатель устанавливает, что «гражданство Российской Федерации – устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей»²⁵, то данная норма регулирует как поведение граждан, так и поведение государственных органов. Руководствуясь данной нормой в своем поведении, гражданин вправе требовать от государства обеспечения ему прав, вытекающих из гражданства. В то же время государство вправе потребовать от гражданина выполнения его гражданских обязанностей. Обратимся еще к некоторым определениям. Так, согласно ст. 6 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»²⁶ под религиозным объединением в Российской Федерации понимается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры. На основании только этой дефиниции иностранные граждане, постоянно и на законных основаниях проживающие в Российской Федерации, вправе быть участниками религиозных объединений. Приведенные примеры доказывают нам, что принципы, дефиниции, цели, задачи имеют нормативный характер, выполняют регулирующую функцию, не являясь правилами поведения по своей природе. Кроме того, реализация конкретной нормы-правила поведения невозможна без уяснения субъектом тех категорий, явлений и понятий, которые закрепляются нормами-дефинициями, нормами-принципами и другими общерегулятивными нормами. Следовательно, поведение субъекта должно строиться в соответствии с теми признаками, которые содержатся например, в дефиниции «гражданство», «политическая партия», «митинг», «пикетирование» и т. п.

Нормативный характер общерегулятивных предписаний признан и в практике Конституционного Суда РФ. Так, в Постановлении от 27 января 1993 г. № 1-П Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой принципы справедливости, юридического равенства, гарантированности государством прав и свобод человека и гражданина, закрепленные в Конституции РФ обладают высшей степенью нормативной обобщенности, имеют универсальный характер и оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений²⁷.

В целом, общерегулятивные или исходные (отправные) нормы права «занимают высшую ступень в законодательстве, имеют наиболее общий характер (наиболее высокую форму абстрагирования) и играют особую роль в механизме правового регулирования общественных отношений. Эти нормы определяют исходные начала, основы правового регулирования общественных отношений. В этом их основное назначение»²⁸.

Их особенности в конституционном праве заключаются в следующем:

- общерегулятивных норм в конституционном праве значительно больше, чем во всех других отраслях российского права;
- часть общерегулятивных норм содержится в источнике, обладающем высшей юридической силой – в Конституции Российской Федерации;

- общерегулятивные конституционно-правовые нормы имеют значение не только для отрасли конституционного права, но и для российского права в целом;
- порождают правоотношения общего, а не конкретного характера;
- учитываются при применении любой конкретнорегулятивной нормы права;
- как правило, общерегулятивные нормы не образуют юридических институтов, а входят в состав институтов наряду с конкретнорегулятивными нормами.

Ученые по-разному подходят и к вопросу о классификации общерегулятивных норм. Так, *Л. П. Шмайлова* предлагает выделять три вида таких норм: нормы-принципы, программные нормы и нормы-задачи. В отличие от программных норм, имеющих перспективный характер, нормы-принципы, по мнению *Л. П. Шмайловой*, фиксируют современный уровень общественных отношений, создают юридическую основу для достижения целей и задач, содержащихся в программных нормах. От норм-задач программные нормы отличаются содержанием, значением и периодом действия. Программные нормы индивидуализируются в задачах различных органов и конкретизируются в задачах нормативных актов. Они своим содержанием определяют содержание норм-задач²⁹. *В. О. Лучин* называет нормы-принципы, нормы-цели и нормы-дефиниции³⁰. *О. Е. Кутафин* выделяет два вида общерегулятивных норм: нормы, устанавливающие исходные начала правового регулирования и учреждающие принципы или структуру органов государства – это учредительные или отправные нормы; нормы, устанавливающие легальные определения тех или иных правовых понятий – дефинитивные нормы³¹.

В последующих частях настоящей работы мы подробнее остановимся на характеристике отдельных видов общерегулятивных норм конституционного права России: норм-принципов, норм-дефиниций и коллизионных норм, поскольку именно эти нормы, с нашей точки зрения, призваны обеспечивать единство системы правового регулирования Российской Федерации.

Признание общерегулятивных предписаний нормами права приводит нас к необходимости разрешения еще одной проблемы – проблемы определения понятия конституционно-правовой нормы. В теории права еще в советский период предлагалось решить эту проблему через замену термина «правило поведения» на какой-либо иной, например – веление, предписание, образец и т. п. Так *М. И. Байтин* и *В. К. Бабаев* предлагают определять норму права не через понятие «правило поведения», а через более общее понятие – «веление», так как определение юридической нормы должно быть родовым понятием, охватывающим существенные признаки всех видов правовых норм³². О том, что всякая норма права есть веление писал также *Я. М. Магазинер*³³. Термин «нормативно-правовое предписание» был впервые использован *А. В. Мицкевичем*³⁴.

Однако выше на конкретных примерах мы убедились в том, что и общерегулятивные нормы конституционного права напрямую воздействуют на поведение людей. Поэтому не будем предпринимать попытку найти какой-то новый термин, учитывающий особенности общерегулятивных норм и остановим свой выбор на термине «правило поведения». При формулировании определения понятия конституционно-правовых норм важно также учитывать такой их признак как предмет правового регулирования. Как известно, главная специфика предмета правового регулирования конституционного права заключается в его двойственности. С одной стороны конституционное право регулирует базовые, основополагающие отношения во всех сферах жизни общества, а с другой стороны в таких сферах как гражданство, федеративное устройство и система публичной власти отношения регулируются в полном объеме³⁵. Подробнее особенности предмета конституционного права будут рассмотрены нами в последующих главах.

Другой особенностью норм конституционного права является то, что они не всегда исходят от государства. Ряд норм этой отрасли принимается органами местного самоуправления³⁶. Кроме того, нормы конституционного права могут приниматься народом Российской Федерации на референдуме (или его частью – если это референдум субъекта Российской Федерации). Эту особенность также необходимо учитывать при определении понятия конституционно-правовой нормы.

В определении понятия норм конституционного права важно подчеркнуть такой их признак как конституирующее значение данных норм. Нормы конституционного права составляют своеобразный «скелет» правового регулирования, на котором основаны нормы других отраслей права. Кроме того, на современном этапе идет процесс так называемой конституционализации отраслей российского права, а также правореализационной и правоприменительной практики. Нормы конституционного права и, в первую очередь, нормы Конституции РФ, стали работающими, перестали быть формальным закреплением абстрактных, не реализуемых в жизни принципов и задач. Нормы конституционного права воплощаются в жизнь. Огромная роль в этом процессе принадлежит Конституционному Суду РФ.

На основе сказанного *норму конституционного права можно определить как принятое народом на референдуме (или его частью) или исходящее от государства либо им санкционированное, общеобязательное, формально определенное правило поведения, обеспеченное мерами государственного принуждения и регулирующее базовые основополагающие отношения во всех сферах жизни общества, а также отношения гражданства, федеративного устройства и систему органов публичной власти, имеющее конституирующее значение*.

Для норм конституционного права характерны признаки, общие для всех правовых норм: исходят от государства либо санкционируются им; обладают формальной определенностью; реализация норм обеспечивается принудительной силой государства; являются общеобязательными; имеют общий характер.

Однако, особая юридическая природа норм конституционного права отражается в их особенностях, отличающих эти нормы от норм других отраслей права. Ученые-конституционалисты, характеризуя нормы конституционного права, традиционно выделяют следующие их особенности³⁷:

- особое содержание, находящееся в зависимости от той сферы общественных отношений, на регулирование которой направлены данные нормы. Особенность норм конституционного права заключается в том, что они регулируют общественные отношения во всех сферах жизни общества (политической, экономической, социальной, культурной). Они закрепляют основы политического, социально-экономического и духовно-культурного устройства общества.

- источники, в которых они выражены. Часть этих норм содержится в акте, обладающем высшей юридической силой – в Конституции Российской Федерации. Также здесь можно назвать особый источник норм конституционного права – Законы о поправках к Конституции РФ.

- нормы конституционного права часто выступают в качестве стандартов, правовых эталонов для норм иных отраслей. Отраслевые нормы призваны детализировать исходные нормы конституционного права, наполнять их собственным отраслевым содержанием, не могут им противоречить. Данная особенность присуща нормам, содержащимся в Конституции Российской Федерации.

- конституционно-правовые нормы отличает своеобразие их видов. Среди конституционно-правовых норм преобладают так называемые общерегулятивные нормы (нормы-принципы, нормы-задачи, нормы-цели, нормы-дефиниции и пр.);

– предписания, содержащиеся в нормах конституционного права, имеют учредительный характер. Это означает, что они являются первичными по отношению к нормам всех иных нормативных правовых актов.

– для норм конституционного права характерен особый механизм реализации. Многие конституционно-правовые нормы реализуются в правоотношениях общего характера;

– прямое действие норм, содержащихся в Конституции РФ;

– специфический характер субъектов, на регулирование отношений между которыми направлены конституционно-правовые нормы. К таким субъектам относится народ в целом, государство, субъекты федерации, муниципальные образования; политические партии, религиозные объединения, депутаты и др.

– своеобразие структуры, которое проявляется в том, что в конституционно-правовых нормах, как правило, отсутствует санкция и не всегда имеется гипотеза.

Последняя особенность норм конституционного права поддерживается далеко не всеми исследователями. Так, *А. Н. Кокотов* по этому поводу указывает следующее: «В качестве одной из особенностей норм конституционного права называют отсутствие в их структуре санкций. Однако конституционное законодательство содержит внушительный набор конституционно-правовых санкций. Среди них роспуск парламента, отрешение от должности Президента, отзыв депутата, отставка правительства, аннулирование решения о регистрации кандидата в депутаты, ликвидация политической партии по суду и др.»³⁸. Однако в названной выше особенности речь идет не об отсутствии санкции как таковой. Особенностью конституционно-правовых норм является то, что их охрана обеспечивается при помощи всей системы действующего права. Поэтому санкция за нарушение конституционно-правовой нормы может содержаться в уголовно-правовом или административно-правовом законодательстве. Именно в этом, на наш взгляд, заключается указанная структурная особенность³⁹.

Современный исследователь *А. В. Семенов* считает, что особыми признаками норм конституционного права являются, во-первых, их обусловленность закономерностями развития политико-правовой действительности, во-вторых, обладание высшей юридической силой, в-третьих, по своему содержанию они устанавливают приоритеты взаимодействия общества и государства, государства и личности, а также регулирует наиболее важные общественные отношения. Нетрудно заметить, что перечисленные ученым признаки не могут быть отнесены ко всем без исключения нормам конституционного права, так как данные нормы могут содержаться и в обычных законах, и в подзаконных актах. Вряд ли они обладают высшей юридической силой. Скорее, названные *А. В. Семеновым* признаки присущи лишь нормам Конституции РФ⁴⁰.

Итак, перечисленные выше особенности присущи конституционно-правовым нормам и на современном этапе. Однако изменения, происходящие в системе права России и, вслед за ней, в системе законодательства не могут не сказываться на первичных элементах системы права – нормах права, и в частности – на конституционно-правовых нормах. Поэтому, не отрицая вышеназванные особенности, попытаемся выделить и некоторые другие черты, характеризующие конституционно-правовые нормы в настоящее время.

1. В связи с федеративной природой нашего государства прослеживается процесс дублирования общефедеральных норм права на уровне субъектов Российской Федерации. В результате мы можем наблюдать, как нормы, принятые на федеральном уровне и содержащиеся в федеральных нормативных правовых актах дословно воспроизводятся в нормативных актах субъектов Российской Федерации. Приведем конкретный пример. В ст. 13 ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67–ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴¹ названы обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума: «Референдум не назначается и не проводится в условиях военного

или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения». Вместе с тем, в законодательстве практически всех субъектов Российской Федерации о референдумах субъектов и о местных референдумах имеются статьи, также устанавливающие обстоятельства, в которых референдум не назначается и не проводится. Так, в ст. 4 Закона Республики Алтай «О референдумах в Республике Алтай»⁴² содержится следующая норма: «Референдум не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения». Как говорится, найдите хотя бы одно отличие. Это положение полностью дублирует указанную выше ст. 13 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Такая же картина наблюдается при обращении к законам других субъектов. Например, ст. 6 Закона г. Москвы от 18 апреля 2007 г. № 11 «О референдумах в городе Москве»⁴³, ст. 8 Закона республики Бурятия от 29 декабря 2005 г. № 1449–III «О референдуме Республики Бурятия»⁴⁴, ст. 11 Закона Республики Башкортостан от 26 ноября 2007 г. № 487–з «О референдуме Республики Башкортостан»⁴⁵, ст. 10 Закона Республики Татарстан от 9 августа 2003 № 33–ЗРТ «О референдуме Республики Татарстан»⁴⁶ и др. Безусловно, есть примеры субъектов федерации, которые пошли по пути отсылки к федеральному законодательству вместо такого дублирования норм. Так, по Закону Московской области от 22 июля 2003 г. № 93/2003–ОЗ «О референдуме Московской области»⁴⁷ «Референдум не назначается и не проводится в случаях, установленных пунктом 1 статьи 13 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» (ст. 5).

Практически дословно в законодательстве субъектов РФ воспроизводятся нормы ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67–ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающиеся принципов проведения референдумов – принцип всеобщего, равного, прямого волеизъявления при тайном голосовании; принцип свободного и добровольного участия в референдуме (ст. 3 ФЗ). Полностью дублируются нормы, закрепляющие, что в референдуме могут участвовать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет. При этом не имеют права участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 4 ФЗ).

В законах некоторых субъектов Российской Федерации о публичных мероприятиях полностью воспроизводятся нормы-дефиниции, закрепляющие определения понятий «публичное мероприятие», «собрание», «митинг», «шествие», «демонстрация», «пикетирование», а также нормы о сроках подачи уведомления о проведении публичного мероприятия. Например, в законах г. Москвы, Республики Ингушетия, Республики Алтай, Алтайского края. Справедливости ради надо отметить, что большинство субъектов федерации пошли по другому пути. Во избежание дублирования норм федерального законодательства в них приняты законы, регулирующие лишь порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования). Это, например, Республика Саха (Якутия), Северная Осетия Алания, Чеченская Республика, Краснодарский край, Красноярский край, Амурская область, Магаданская область, Орловская область, Саратовская область, Томская область. В Законе Республики Татарстан от 16 января 2006 г. «О порядке подачи уведомления о проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан» прямо установлено, что «в настоящем Законе используются понятия в том же зна-

чении, что и в Федеральном законе» (ст. 2). Аналогично урегулирован вопрос в Республике Хакасия, Тюменской области, Еврейской автономной области.

Региональные законы, пишет *И. В. Лексин*, перенасыщены повторами. Например, в законах большинства субъектов федерации содержатся положения о порядке изменения границ между субъектами, хотя данному вопросу посвящены положения Конституции РФ и Конституций (Уставов) субъектов РФ. Причем субъекты федерации здесь не вносят нового в правовое регулирование данного вопроса, а воспроизводят в своих законах соответствующие положения названных актов⁴⁸.

Раздвоение норм имеет место и на уровне учредительных актов. Конституции республик в составе РФ содержат одинаковое с федеральной Конституцией изложение прав, свобод и обязанностей граждан. Так, нормы Конституции Российской Федерации о принципах правового статуса личности (равноправия граждан, неотчуждаемом характере прав и свобод личности); о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина повторяются в Конституциях и Уставах субъектов Российской Федерации. Например, глава 1–2 раздела 2 Конституции Республики Адыгея; раздел 2 Конституции Республики Алтай; глава 2 Конституции Республики Башкортостан; глава 2 Конституции Республики Коми практически полностью воспроизводят содержание главы 2 Конституции Российской Федерации. Практически все Основные законы субъектов закрепляют положения о республиканской форме правления, дают характеристику государства как демократического, правового, социального. По аналогии с российской Конституцией Конституции и Уставы провозглашают примат норм международного права. В целом они дословно воспроизводят основополагающие принципы конституционного строя, закрепленные в федеральной Конституции⁴⁹.

Субъекты Российской Федерации могут включать в свои основные законы принципы и нормы, заимствованные из федеральной Конституции либо из федерального законодательства. Такое правовое регулирование правомерно и допустимо. Однако так ли уж обязателен такой «дословный» перенос норм федеральной Конституции в Конституции и Уставы субъектов федерации. Зачастую такое дублирование демонстрирует бессилие законодателей в субъектах федерации, низкий уровень их профессионализма, не способность урегулировать в законе субъекта федерации присущие ему особенности. Мы согласны с мнением *А. А. Жиученко*, который считает, что даже отказ субъектов федерации от внесения каких-либо конкретных норм к примеру о правах человека не создает противоречия. В учредительных актах субъектов достаточно изложить самые общие принципы, закрепить признание и защиту таких прав либо использовать отсылочную норму к федеральной Конституции⁵⁰. При разработке законов и иных нормативных актов субъектов федерации необходимо не дублировать, а учитывать нормы соответствующих федеральных законов: какие принципы, императивы они закрепляют, какими правами и обязанностями наделяют Российскую Федерацию и ее субъекты⁵¹. Приведем пример. ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59–ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» содержит достаточно подробное и детальное регулирование всех аспектов рассмотрения обращений граждан. В соответствии с частью 2 статьи 3 Данного федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные настоящим федеральным законом. Таким образом, не повторяя норм федерального закона на уровне субъектов можно установить лишь дополнительные гарантии реализации права граждан на обращения. В результате лишь в небольшом числе субъектов Российской Федерации в настоящее время приняты и действуют законы, касающиеся рассмотрения обращений граждан. Это например, Московская область, Алтайский край, Пензенская область⁵². В качестве таких дополнительных гарантий указанные субъекты федерации в своих законах устанавли-

вают категории лиц, обладающих правом на первоочередной прием при подаче устных обращений (инвалиды, дети-сироты, многодетные родители и др.); закрепляют особый порядок рассмотрения так называемых антикоррупционных обращений; предусматривают, помимо устных и письменных обращений, возможность подачи обращений по телефону, посредством факсимильной связи, телеграмм, во время проведения публичных мероприятий. Такое правовое регулирование представляется более предпочтительным, чем копирование норм ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

Дублирование (раздвоение) в последнее время становится характерным и для норм, принимаемых на одном уровне (федеральном или субъекта федерации). Как правило, здесь мы имеем дело с нормами, содержащимися в акте общего характера и акте специального характера. Такими «раздвоенными» нормами особенно изобилует избирательное законодательство (положения о полномочиях избирательных комиссий, о наблюдателях, порядке составления списков избирателей, правилах ведения предвыборной агитации и другие).

В теории права дублирование норм рассматривается часто как дефект правового регулирования. Причем выделяют два вида такого дублирования – простое дублирование, при котором смысл нормы и ее текст совпадают, а также смысловое дублирование, когда нет текстового повторения нормы, но смысл норм идентичен.

В приведенных выше примерах дублирования тексты статей полностью совпадают при их сопоставлении, «наложении» друг на друга. Иначе говоря, статьи конгруэнтны. Однако, как известно статья нормативного акта и норма права – не одно и то же. Поэтому возникает закономерный вопрос: при конгруэнтности статей мы имеем дело с одной нормой права или это все-таки разные нормы?

Ответ на этот вопрос кроется, на наш взгляд, в выяснении того, что является объектом правового регулирования в каждом случае. Общественные отношения, которые регулируются дублирующими нормами «не раздваиваются». Следовательно, объект регулирования двух одинаковых текстуально, но принятых на разных уровнях государственной власти норм – совпадает. Такое явление назовем *диффузией* или раздвоением норм. То есть речь идет об одной и той же норме права, которая воспроизводится еще раз в нормативном акте субъекта Российской Федерации (или актах одного уровня). Следует отметить, что мы предлагаем использовать термин «диффузия норм» несколько иначе, чем его принято понимать в теории права. Так, С. С. Алексеев предлагает понимать под диффузией ситуацию, при которой некоторые положения отраслевых законов могут воспроизводиться в актах общего характера (кодифицированных). С. С. Алексеев задается вопросом: Можно ли считать эти нормы простым воспроизведением уже существующего, не вносящими в систему права ничего нового? Он пишет: «Думается, такое решение рассматриваемого вопроса было бы ошибочным. Ведь каждое предписание, входящее в определенную правовую общность, спаяно со всеми другими элементами этой общности едиными принципами, понятиями, терминологией. Оно неизбежно несет на себе «печать целого» – в особенностях формулировок, некоторых новых регулятивных моментах»⁵³.

Нетрудно заметить, что мы вкладываем в понятие диффузии несколько иной смысл. Применительно к конституционно-правовым нормам речь идет не только об общем и специальном нормативном правовом акте, но также о нормативных актах, принятых на разных уровнях – федеральном и субъекта федерации. Кроме того, на наш взгляд, при дублировании норм мы имеем дело именно с простым воспроизведением существующего. Положения, закрепляющие в актах субъектов Российской Федерации, например, принцип признания прав и свобод человека высшей ценностью (то есть повторяющие норму статьи 2 Конституции РФ), с нашей точки зрения, ничего нового в правовое регулирование не вносят. Здесь следует говорить о диффузии (раздвоении) нормы права. Как верно отмечали М. И. Байтин и В. К. Бабаев: «Степень общности и важности отношений, моделируемых в юридических нормах, обуславливает иерархию

этих норм. Всеобщие связи выражаются и закрепляются, как правило, в наиболее масштабных актах, обладающих высшей юридической силой, а не достигающие такого уровня всеобщности – в иных нормативных актах»⁵⁴. Следовательно, региональные нормы, нормы специальных нормативных актов не должны обладать свойством всеобщности. Учет этого позволил бы избежать излишнего дублирования конституционно-правовых норм.

Вопрос о том, имеем ли мы дело при дублировании с одной нормой или это разные нормы имеет важное практическое преломление, которое заключается в следующем:

а) Будет ли Конституционный Суд РФ решать вопрос о конституционности нормы либо ее толковании, если норма с таким же точно содержанием, но закреплённая в другом нормативном акте уже была предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ?

б) Могут ли Конституционные (Уставные) Суды субъектов федерации проверять нормы законов субъектов на соответствие нормам своих учредительных актов в том случае, если эти нормы полностью дублируют нормы федеральной Конституции?

Если мы будем исходить из того, что при диффузии не возникает новых норм, то на оба этих вопроса следует ответить отрицательно.

Итак, характерной чертой конституционно-правовых норм на современном этапе является процесс диффузии или раздвоения норм.

Как следует оценивать диффузию: отрицательно или положительно? В этом явлении, на наш взгляд, есть и плюсы и минусы. Минусы очевидны. Это перегружает законодательство, делает его громоздким. Так, *Н. А. Власенко* считает, что дублирование отрицательно сказывается на развитии системы права⁵⁵. Повторение норм ведет к тому, что законодательство становится громоздким, неоправданно увеличивается количество нормативных правовых актов и их объем. Кроме того, дублирование нормы закона федерального уровня в законодательстве субъекта приводит к снижению значения федерального законодательства. Решение этой проблемы видится в кодификации. Кодификация позволяет устранить дублирование норм, унифицировать законодательство. Так, в настоящее время остро стоит вопрос о кодификации избирательного законодательства, где наиболее сильно выражена диффузия норм.

В то же время положительно диффузия норм сказывается на реализации норм и, в первую очередь, на правоприменении. Ведь если бы не было дублирования нормы в законодательстве субъекта или акте специального характера, это означало бы необходимость постоянного обращения к законодательству Российской Федерации или акту общего характера, в том числе и посредством бланкетных норм. То есть диффузия делает более удобным применение данных норм права.

2. В советский период, для которого была характерна централизация всей общественной и государственной жизни, правовое регулирование отношений, входящих в предмет конституционного (государственного) права, осуществлялось при помощи императивных предписаний, не допускающих свободы воли субъекта права. На современном этапе конституционное право все больше использует как средство правового регулирования диспозитивные нормы⁵⁶. Соответственно в настоящее время стал востребованным режим диспозитивно-децентрализованного регулирования, который в большей мере опирается на такие правовые средства как дозволение (стимулирование) и запрет (ответственность), и в меньшей мере на предписание⁵⁷. Такой режим используется в конституционном праве, прежде всего, при установлении основ взаимоотношений государства и личности; при регулировании правового статуса общественных объединений, в том числе политических партий; при регламентации взаимодействия государства и религиозных объединений; политических партии и иных общественных объединений; прав народов, населяющих государство (например, регулирование статуса национально-культурных автономий); регулировании гражданства и правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. Например, в настоящее время гражданство понимается как право-

вая связь между равноправными субъектами (государством и гражданином), имеющими взаимные права и обязанности. Эта связь может быть прекращена лишь в двустороннем порядке, по обоюдному согласию сторон. В советский период достаточно распространенным основанием прекращения гражданства было его лишение со стороны государства. Лишение гражданства являлось обязательным атрибутом советского законодательства о гражданстве⁵⁸. В Законе РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 1948–1 «О гражданстве РСФСР»⁵⁹ впервые содержалась норма, согласно которой в Российской Федерации никто не может быть лишен своего гражданства или права изменить гражданство (ч. 2 ст. 1). Аналогичная норма появляется в Конституции 1993 г. (ч. 3 ст. 6), а вслед за ней и в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62–ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

В современном конституционном праве складывается понимание конституционного права как отрасли публично-частного права⁶⁰. Сочетание публичного и частного начал – характерная черта норм конституционного права.

3. Ученые отмечают такую черту, характерную для современного законодательства в целом как его дифференциация на акты общего характера и акты специальные. При этом общие нормативные акты закрепляют общие правила поведения без учета тех или иных особенностей регулируемых отношений. Специальные же акты отражают особенности правового регулирования соответствующих отношений. Безусловно, такая дифференциация необходима, так как позволяет учитывать эти особенности⁶¹. Эта черта современного законодательства в полной мере характерна и для конституционно-правовых актов. Так, здесь имеются так называемые законы «об общих принципах...»⁶², ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67–ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ФЗ от 19 мая 1995 г. № 82–ФЗ «Об общественных объединениях»⁶³, которые мы относим к нормативным актам общего, рамочного характера. В то же время принято множество специальных законов в соответствующих сферах. Так, в сфере избирательных отношений действуют такие специальные законы как ФЗ от 10 января 2003 г. № 19–ФЗ «О выборах Президента РФ»⁶⁴, ФЗ от 22 февраля 2014 г. № 20–ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁶⁵, а также многочисленные избирательные законы, принятые в субъектах Российской Федерации. Общий ФЗ от 19 мая 1995 г. № 82–ФЗ «Об общественных объединениях» дополняется специальными законами об отдельных видах общественных объединений – политических партиях, религиозных объединениях, национально-культурных автономиях и др. *Т. Я. Хабриева* характеризует такое регулирование статуса общественных объединений в Российской Федерации как своеобразное. Дело в том, что конституционно-правовое регулирование за рубежом касается лишь отдельных видов коллективов – профсоюзов, кооперативов, адвокатуры. В Российской Федерации существует более широкий подход. Здесь общественные объединения как понятие включаются в конституционную материю; определяются общие границы их деятельности⁶⁶.

Все сказанное выше относится к системе конституционного законодательства. Вместе с тем, конституционно-правовое законодательство отражает объективно существующую систему права. Следовательно, объективно нормы конституционного права дифференцируются на нормы общего и специального характера. Данные разновидности норм все большее значение приобретают в конституционном праве России. В то же время, мы не придерживаемся мнения ряда ученых-конституционалистов о том, что в системе конституционного права могут быть выделены Общая и Особенная части⁶⁷. В данном случае верным представляется мнение *Е. И. Козловой*, которая считала, что подобные взгляды расходятся с концепцией общей теории государства и права, а также приводят к тому, что искусственно разрывается сущность конституционного права как ведущей отрасли права⁶⁸.

Итак, еще одной характерной чертой норм конституционного права на современном этапе является их *дифференциация на общие и специальные* в зависимости от объекта правового регулирования. В целом, для норм конституционного права характерным становится увеличение числа специальных норм, норм-исключений, конкретизирующих или дополняющих общее правило поведения. Это связано, в первую очередь, с усложнением общественной жизни и попытками законодателя учесть все возможные ситуации, которые могут возникнуть на практике.

4. Любая норма права, в том числе и конституционного права, должна отражать типичные, повторяющиеся общественные отношения. То есть в норме права должно присутствовать наиболее характерное, что присуще поступкам человека. Данные черты делают норму абстрактной. Правило поведения, выраженное в норме права, должно быть свободно от индивидуальных черт и особенностей, от конкретного в правовых явлениях. Благодаря такому абстрагированию норма права может охватывать своим регулятивным воздействием неопределенное число лиц, являться правилом для всех⁶⁹. *Ш. Монтескье*, например, писал: «Законы ни в коей мере не должны быть изощренными: они рассчитаны на людей с посредственными умственными способностями; законы никак не являются проявлением искусства логики – они олицетворяют здравый смысл простого отца семейства»⁷⁰.

Однако, в последнее время для конституционно-правовых норм становится характерным размытие их абстрактного характера. Нормы конституционного права из абстрактных правил поведения превращаются в подробные, детальные инструкции, часто не доступные для понимания рядовых граждан. *С. А. Авакьян* справедливо говорит о том, что любой закон должен быть обращен к двум адресатам: во-первых, к обычному гражданину, во-вторых, к исполнителю. Для обычного гражданина закон является средством познания материи, своего места в соответствующих отношениях. Однако, это совершенно не учитывает законодатель. Для конституционного права характерными становятся огромные по объему избирательные законы, акты о референдумах. «Разрастаются» и все более детализируются даже законы, которые традиционно были достаточно краткими и небольшими по объему: о политических партиях, о гражданстве, о правовом положении иностранных граждан. Достаточно очевидно, пишет *С. А. Авакьян*, что в этих актах чисто законодательная материя составляет не более 30 процентов, все остальное – это избирательные инструкции (чаще всего процедурные). Их надо читать тем, кто имеет непосредственное отношение к соответствующим избирательным действиям. В результате законы о выборах и референдумах стали недоступными (неусвояемыми) для рядовых граждан⁷¹. В качестве примера такой «трудноусвояемой» обычными гражданами, не имеющими специального образования, можно привести статью 89 ФЗ от 22 февраля 2014 г. № 20–ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», закрепляющую методику пропорционального распределения депутатских мандатов. К примеру, в части 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷² дан перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, который включает 100 пунктов. Причем, данный перечень постоянно меняется, появляются новые пункты, исключаются другие. Это свидетельствует о том, что законодатель пытается урегулировать максимально конкретно данный вопрос, вместо того, чтобы создать одну норму с абстрактной формулировкой.

Подробное регулирование нормами конституционного права всех деталей общественных отношений делает их мало понятными для неспециалистов. Кроме того, можно говорить и о трудностях в правоприменении. О негативных последствиях казуистичных норм для право-

применения верно, на наш взгляд, написал современный ученый-теоретик *А. И. Овчинников*. С его точки зрения мы должны признать «ограниченность человеческого разума в познании бесконечно многообразной социальной жизни», «нельзя создать систему правил на все времена и на все случаи жизни». «Кроме того, – пишет *А. И. Овчинников*, – следует признать бесполезность разработки этой системы правил по причине того, что существует замкнутый логический круг: правила применения правил (норм права) также требуют применения и, следовательно, еще одних правил. И так далее до бесконечности. Рационализация и формализация процессуального права вкупе с детализированным материальным правом может обернуться крайне негативным по своим социальным последствиям юридическим формализмом, сводящим на нет творческое начало в правоприменительной деятельности или обращающим это самое творческое начало на прямо противоположное, отрицательное творчество, когда применяющий нормы вынужден «втискивать» тот или иной казус в «прокрустово ложе» нормы...»⁷³.

Следует иметь в виду, что абстрактный, общий характер норм права – черта, традиционно присущая законодательству стран романо-германской правовой семьи. В странах общего права, в частности в США, подход к законодательным актам иной. *Уильям Бернам* пишет: «Судьи, осуществляющие правосудие на основе норм общего права, относятся к статутам как к сборникам конкретных норм права, подлежащих справедливому применению только в рамках изложенных в них условий, но никак не за их пределами»⁷⁴. По этой причине в статутах законодатель старается максимально конкретно прописать правило поведения и подробно все условия действия нормы. Достаточно лишь взглянуть на сборники федеральных законов и законов штатов, чтобы убедиться в том, что в США статуты больше по объему и сложнее по содержанию, чем любой кодекс или отраслевое законодательство стран романо-германской правовой семьи⁷⁵. Таким образом, можно предположить, что утрата нормами права, в том числе и конституционного, их абстрактного характера – одно из свидетельств стирания границ между романо-германской правовой семьей и семьей общего права.

Итак, одной из особенностей конституционно-правовых норм на современном этапе является размывание их абстрактного характера, что значительно перегружает законодательство, делает его объемным и, зачастую, мало понятным для неспециалистов.

5. *Я. Н. Уманский*, а вслед за ним и *О. Е. Кутафин*⁷⁶ говорят о двойственности предмета конституционного права, в котором выделяются общественные отношения, регулируемые конституционным правом в полном объеме и отношения, для которых конституционное право устанавливает лишь начала, основы правового регулирования. В связи с этим существует объективная необходимость в конкретном регулировании – для первой группы отношений, а также необходимость в нормах-принципах – для второй группы отношений. И если ученые-конституционалисты традиционно говорят о таком отличительном признаке норм конституционного права как преобладание среди них общерегулятивных норм. То мы предлагаем говорить о такой характерной черте как подразделение всех конституционно-правовых норм на два класса – общерегулятивных и конкретнорегулятивных норм. При этом вряд ли здесь можно говорить о преобладании того или иного вида норм. Думается, что существование общерегулятивных (норм-принципов, норм-дефиниций и пр.) так же как и конкретнорегулятивных норм объективно обусловлено, так как отражает потребности конституционного права исходя из двойственности предмета регулирования этой отрасли.

6. Общепризнанной отличительной особенностью конституционно-правовых норм является то, что часть из них выражена в источнике, обладающем высшей юридической силой – в Конституции Российской Федерации. Вместе с тем, здесь можно назвать и другие источники, свойственные исключительно конституционному праву. Так, все федеральные конституционные законы являются источниками конституционного права. Кроме того, нормы конституционного права могут содержаться в таком особом виде закона как Закон РФ о поправках к Кон-

ституции Российской Федерации. В настоящее время принято три таких закона. Это Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 № 7–ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»⁷⁷; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 № 6–ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»⁷⁸, Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2–ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»⁷⁹; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11–ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁸⁰. Отличительной особенностью конституционно-правовых норм, содержащихся в этих источниках, является то, что после вступления данных законов в силу их нормы фактически становятся нормами Конституции Российской Федерации.

Большинством ученых признаются в качестве источника конституционного права решения Конституционного Суда РФ (данный вопрос мы не затрагиваем в настоящей работе, поскольку он требует отдельного исследования).

7. На современном этапе начинает проявляться еще одна тенденция, характерная для отрасли конституционного права в целом и для ее норм в частности. Происходит «отмежевание» от отрасли крупных блоков правовых норм. Одним из результатов этого стало отделение муниципального права. Причем ученые до сих пор не определились по вопросу о том, является ли муниципальное право самостоятельной отраслью права⁸¹. В последнее время все настойчивее говорится о выделении в качестве вначале самостоятельного института, а затем и подотрасли миграционного права. Давно ведется речь о выделении в качестве подотраслей и даже самостоятельных отраслей избирательного, парламентского и конституционного процессуального права. Под сомнение о принадлежности исключительно к конституционно-правовым нормам ставятся нормы институтов, традиционно относящиеся к отрасли конституционного права. Так, высказываются идеи о признании гражданства комплексным правовым институтом, отношения в рамках которого регламентируются нормами различных отраслей права⁸². Подобные идеи порождают проблему сохранения целостности отрасли конституционного права. В связи с этим в научных кругах вновь возрождается дискуссия о предмете отрасли конституционного права. Причем, как верно утверждала *Е. И. Козлова* «для современной дискуссии характерны многочисленные предложения, которые в конечном счете могут без особой на то необходимости привести к значительному усечению предмета конституционного права как ведущей отрасли права. Имеются в виду многочисленные предложения о выделении в качестве самостоятельных отраслей избирательного права, парламентского права, процессуального конституционного права и проч.»⁸³.

8. Важной особенностью конституционно-правовых норм является их высокий политический потенциал. Внутренняя и внешняя политика государства реализуется через нормы права и, в первую очередь, через конституционные. Таким образом, политика облекается в законодательную форму и опирается на возможность силового воздействия. И если ранее такая зависимость правовых норм от политики и политических реформ игнорировалась учеными, то в настоящее время уже никто не отрицает, что право (и нормы, в том числе) обусловлено политическими процессами⁸⁴. Особенно сложно провести четкую границу между конституционным правом и политикой. Конституционная материя всегда имеет политический характер, не является по своей природе чисто правовой⁸⁵.

Следует согласиться с *С. И. Некрасовым* в том, что в предмете конституционного права мы не найдем ни одной группы общественных отношений, которая лежала бы вне политики: отношения в сфере государственного суверенитета и народовластия, организации государства и публичной власти, регулирования и защиты прав личности, регламентации основ конститу-

ционного (государственного, общественного) строя, парламентаризма, президентуры, правосудия, местного самоуправления и т. п. «Очевидно, что и конституционные принципы (политической и социально-экономической систем, статуса личности, федеративного устройства, местного самоуправления, нормотворчества, правосудия и т. п.) по своему содержанию являются политико-правовыми принципами»⁸⁶.

О политическом характере норм Конституции РФ пишет *Б. С. Эбзеев*. С его точки зрения «... не многие статьи, а все без исключения конституционные постановления, учреждая государство, определяя его структуру и органы, а также порядок их призвания к осуществлению власти и т. п., имеют политический характер...»⁸⁷.

Особым политическим содержанием обладает преамбула Конституции РФ⁸⁸. Цели, провозглашенные в преамбуле Конституции РФ, имеют стратегическое значение, играют роль политического ориентира, в соответствии с которым должны действовать органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Безусловно, политическим потенциалом обладают провозглашенные в преамбуле народовластие, принципы равноправия и самоопределения народов, суверенитет и демократический характер нашего государства.

Нормы конституционного права зачастую принимаются, изменяются и отменяются в зависимости от политической ситуации, политической необходимости. Так, либерализация политики в отношении политических партий привела к тому, что законодателем было значительно снижено требование к минимальному числу членов политических партий. Политическую окраску, политические предпосылки имеют изменения избирательного законодательства. Так, мы можем наблюдать то повышение, то понижение избирательного барьера; отмену сбора подписей как условия регистрации для парламентских партий; изменение избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ со смешанной на пропорциональную и вновь возврат к смешанной. Политическими причинами можно объяснить и меняющийся порядок формирования Совета Федерации. Во всех названных изменениях проявляется и политический характер норм конституционного права. Как верно утверждает *В. Д. Зорькин*, даже незначительные точечные изменения избирательного законодательства, накладываясь на особенности правового регулирования многопартийности могут привести к существенному дисбалансу в сфере политических отношений⁸⁹.

9. Важной особенностью норм конституционного права на современном этапе является так называемый правовой профицит, то есть избыточность правового регулирования. Термин правовой профицит был предложен *Н. С. Бондарем*⁹⁰ и, на наш взгляд, весьма удачно отражает одну из важнейших тенденций конституционно-правового регулирования общественных отношений сегодняшнего дня. По мнению *Н. С. Бондаря* правовой профицит связан с конституционно-правовой глобализацией, с глобальными угрозами человечеству в виде терроризма, природных и техногенных катастроф, экологического и энергетического кризиса⁹¹. Нормами конституционного права охватывается все больше сфер жизни общества. Происходит вторжение государства посредством принятия норм права в социальную, экономическую и, в особенности, в политическую сферы. Любая проблема, возникающая при применении нормы конституционного права приводит к принятию новых норм, ее конкретизирующих, дополняющих, развивающих. Появление профицита, «гиперрегулирования» в конституционно-правовой сфере, с нашей точки зрения, связано не только с глобалистскими тенденциями. Законодатель, принимая тот или иной нормативный правовой акт, стремится учесть все ситуации, которые могут возникнуть на практике. В результате мы видим огромные по своему объему конституционно-правовые акты, детально прописывающие все возможные варианты развития событий. «Профицит» норм не следует отождествлять с размытием абстрактного характера нормы (о котором говорилось выше). Второе означает казуистичность норм права, в то время как под «профицитом» мы понимаем заурегулированность, перенасыщенность законодатель-

ства, создание большого числа норм, в которых отсутствует объективная необходимость. Профицит (переизбыток) норм можно продемонстрировать на следующем примере. В части 3 статьи 6 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁹² закреплены случаи, когда иностранный гражданин может получить разрешение на временное проживание без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты. Во-первых, данный перечень включает целых 14 пунктов. Во-вторых, перечень является открытым (возможны и иные случаи, предусмотренные федеральным законом). В-третьих, ряд пунктов данного списка, на наш взгляд, повторяет друг друга. Сравним их. В части 3 статьи 6 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» сказано «Без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину:

...2) признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации...

6.2) имеющему ребенка, состоящего в гражданстве Российской Федерации...

6.3) имеющему сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет, состоящих в гражданстве Российской Федерации и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными либо ограниченными в дееспособности...».

Представляется, что пункт 6.2 по своему смыслу поглощает пункты 2 и 6.3.

Перегруженность законодательства выражается в том, что в нормативных актах часто закрепляются правила, в которых отсутствует потребность: нефункциональные термины, определения, иные конструкции, которые делают текст непонятным, неудобочитаемым для рядового пользователя правовой информации⁹³. Так, *Лексин И. В.*, анализируя законодательство субъектов федерации в сфере административно-территориального устройства называет такие проявления избыточности правового регулирования: нормативное обозначение того или иного города как исторического центра субъекта федерации; включение в нормативные акты субъектов федерации их географических характеристик; упоминание в актах субъектов федерации советского законодательства, которым были учреждены данные субъекты федерации; наличие самоочевидных высказываний (например, что референдум субъекта федерации проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта федерации) и другие⁹⁴.

«Профицит» норм ведет к негативным последствиям в реализации норм гражданами, их объединениями, другими субъектами конституционно-правовых отношений, значительно затрудняет ее.

10. Особенностью норм конституционного права является появление большого числа процессуальных норм⁹⁵. На современном этапе можно констатировать факт, что нормы Конституции Российской Федерации стали действующими, «рабочими». Их активно применяет не только Конституционный Суд Российской Федерации, но и другие суды. Прямое непосредственное действие норм Конституции Российской Федерации тем не менее предполагает наличие конкретных процедур и механизмов их реализации. Этим можно объяснить появление в конституционном праве в последнее время большого числа процессуальных норм. Очевидно, что возможны реальная гарантированность и осуществление лишь тех положений Конституции Российской Федерации, исполнимость которых обеспечивается в данный момент развития общества⁹⁶. Вместе с тем, необходимо отметить, что процессуальные нормы «подкрепляют» реализацию не только норм Конституции РФ, но и всех других материальных норм конституционного права. Насыщение конституционного права процессуальными нормами позволяет ряду ученых говорить о формировании конституционного процессуального права⁹⁷.

Итак, наряду с традиционно выделяемыми особенностями конституционно-правовых норм на современном этапе для них становятся характерными следующие черты:

- 1) процесс диффузии (раздвоения) норм;
- 2) конституционное право все больше использует как средство правового регулирования диспозитивные нормы;
- 3) все большее значение в конституционном праве России приобретает дифференциация норм на нормы общего и специального характера. Такое подразделение норм отражается на системе законодательства;
- 4) происходит размывание абстрактного характера норм конституционного права, что сказывается на содержании законодательства, делает его объемным и, зачастую, мало понятным для неспециалистов;
- 5) существование общерегулятивных (норм-принципов, норм-дефиниций и пр.) так же как и конкретнорегулятивных норм объективно обусловлено, так как отражает двойственность предмета конституционного права;
- 6) нормы конституционного права содержатся в таких особых источниках как Закон о поправках к Конституции Российской Федерации; федеральные конституционные законы, решения Конституционного Суда РФ;
- 7) происходит «отмежевание» от отрасли крупных блоков правовых норм (миграционное право, избирательное право, конституционное процессуальное право). В результате существует проблема сохранения целостности отрасли конституционного права;
- 8) «профицит» или переизбыток норм конституционного права, создание большого числа норм, в которых отсутствует объективная потребность;
- 9) высокий политический потенциал норм конституционного права. Посредством конституционно-правовых норм происходит реализация внутренней и внешней политики государства;
- 10) появление большого числа процессуальных норм.

Кроме выше названных особенностей, присущих всем конституционно-правовым нормам, особо остановимся на некоторых особенностях, присущих нормам, содержащимся в Конституции Российской Федерации.

Прежде всего, это их *особая стабильность*. Нормы Конституции РФ определяют содержание всех иных правовых норм. В результате мы характеризуем Конституцию РФ как ядро правовой системы. Поэтому важно, чтобы конституционные нормы обладали наибольшей стабильностью. Этому способствует особый порядок внесения поправок и пересмотра Конституции РФ. При этом, следует отметить, что из норм Конституции РФ наибольшей стабильностью обладают предписания, закрепляющие основы устройства общества и государства, принципы правового регулирования, нормы о правах и свободах человека и гражданина⁹⁸.

Стабильности норм Конституции Российской Федерации способствует их *особое ценностное содержание*, что обуславливает их вторую особенность⁹⁹. Данная особенность заключается в том, что нормы Конституции РФ объективно порождаются национальными, историческими, политическими и культурными условиями жизни общества, в том числе ценностями, существующими в данном обществе в конкретный исторический период¹⁰⁰. Конституционное закрепление того или иного предписания всегда связано с так называемым ценностным выбором¹⁰¹. То есть в нормах Конституции Российской Федерации заложен ценностный смысл. Отражение тех или иных социальных ценностей в Конституции Российской Федерации имеет особенности, предопределенные значимостью этого акта, обладающего верховенством и высшей юридической силой.

Прежде всего, структура Конституции Российской Федерации определяется в соответствии с иерархией социальных ценностей. Особую значимость при этом имеет преамбула.

«Здесь утверждены ценности, без композиционно-целостного восприятия которых нельзя уяснить содержание и ценностное значение основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, иных жизненных благ и возможностей, упомянутых в Конституции»¹⁰². В преамбуле содержатся нравственные ценности (стремление к счастью, вера в добро и справедливость; почитание памяти предков); ценности социального мира (утверждение гражданского мира и согласия; осознание себя частью мирового сообщества); ценности демократии и государственности (возрождение суверенной государственности России и утверждение незыблемости ее демократической основы; сохранение исторически сложившегося государственного единства); ценности патриотизма (ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями; любовь к Отечеству); ценности благополучия (утверждая достойную жизнь). В целом, преамбула позволяет связать воедино нравственные и юридические нормы Основного Закона¹⁰³.

Далее последовательность расположения глав Конституции РФ отражает первичность и производность тех или иных ценностных ориентиров, которые объективно существуют в обществе. Так, глава о правах и свободах предшествует главам об органах власти, что подчеркивает признание прав и свобод личности как высшей ценности.

Ценностная логика присуща и содержанию глав Конституции. При этом наибольшей «ценностной насыщенностью» обладают конституционные нормы-принципы¹⁰⁴. Так, в нормах-принципах Конституции РФ формализованы такие социальные ценности как народовластие и народный суверенитет, гуманизм и признание верховенства права, связанность государства правом, социальная справедливость и социальное государство.

Социальные ценности отражаются и в конституционных нормах-правилах поведения. Так, в нормах глав об органах власти отражены такие социальные ценности как регулирующая роль государства, правосудие, право на осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. Нормы о правах человека имеют нравственное, этическое содержание. Уважение старших, патриотизм, любовь к Родине, любовь к природе, семейные ценности, ценность труда, образования, собственности отражаются в конституционных нормах. Так, ст. 38 Конституции РФ, закрепляющая обязанность родителей заботиться о детях и их воспитании и обязанность детей заботиться о своих нетрудоспособных родителях, отражает семейные ценности. Нормы Конституции РФ устанавливают заботу о пенсионерах, инвалидах, сиротах, малоимущих, содержат положения об охране семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 7, 39, ч. 3 ст. 40). Нормы Конституции РФ о правах и свободах человека и гражданина соответствуют естественным представлениям людей о справедливости (право на жизнь, свободу и достоинство личности; право на неприкосновенность частной жизни; право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства; право указывать свою национальную принадлежность; право на пользование родным языком; свобода совести и вероисповедания; право на собственность и пр.). Ценностное содержание имеют нормы о запрете пыток и унижающего человеческого достоинства обращения (ст. 21); о запрете принуждения к выражению своего мнения (ч. 3 ст. 29); о запрете применения принудительного труда (ч. 2 ст. 37). В целом, анализ норм о правах человека приводит нас к выводу, что они полностью соответствуют существующим в обществе нормам морали, корпоративным, этическим нормам, нормам обычаев.

Ценностное содержание конституционных норм должно способствовать установлению правопорядка в обществе. Кроме того, от наличия ценностных оснований зависит и эффективность действия конституционных норм. Ведь вопрос об эффективности – это в том числе и вопрос о том, достигаются ли и в какой мере те конкретные социальные цели, которые ставились при принятии конституционных норм, насколько общий интерес, выраженный в Конституции, удовлетворяется в рамках конкретных отношений, в какой степени основополагающие

конституционные принципы и нормы усвоены гражданами, определяют их общую установку на соблюдение права¹⁰⁵.

Конституция РФ в силу своей лаконичности закрепляет лишь наиболее важные, универсальные социальные ценности. Причем вопрос о существовании так называемых универсальных, абсолютных ценностей является дискуссионным как в юридической науке, так и в философии. Социальные ценности динамичны. То, что на каком-то конкретном историческом этапе было социально ценным, при других условиях становится социально ущербным¹⁰⁶. Кроме того, каждому типу культуры присущи свои ценностные ориентации¹⁰⁷. В рамках одного типа культуры противоречивы ценности индивида и общества, индивидов между собой; различных общественных объединений между собой. Не исключено, что для того или иного индивида может иметь ценность явление, которое для других, не говоря уже об обществе в целом, лишено такого социального звучания¹⁰⁸.

Нельзя утверждать, что ценности, закрепленные в нормах Конституции РФ, являются таковыми для всех без исключения членов общества. Зачастую эти ценности имеют противоположный характер. Например, ценность социального государства и ценность экономической свободы противоречат друг другу. Экономическая свобода выражает интересы экономически активного населения, обладающего интеллектуальными способностями и имуществом для предпринимательской деятельности. В то же время конституционный принцип социального государства закреплен в интересах социально незащищенных слоев населения (инвалидов, пожилых граждан, сирот). Этот принцип ограничивает экономическую свободу, так как требует перераспределения национального продукта внутри общества¹⁰⁹. Противоречивыми являются, например, ценности государственного единства (ч. 3 ст. 4; ч. 2 ст. 5 Конституции РФ) и права народов на самоопределение (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ).

Представляется, что критерием «отбора» конституционно-закрепленных ценностей является решение такой задачи как уравнивание существующих в обществе противоречивых ценностей. Конституция призвана отражать на правовом уровне существующие социальные противоречия и, по мере возможности, способствовать их разрешению¹¹⁰. Итак, думается, что можно говорить об универсальном характере социальных ценностей в контексте их конституирования. То есть, те ценности, которые получили свое отражение в нормах Конституции РФ – правовом акте, обладающем наибольшей социальной значимостью и могут быть признаны универсальными, общими для всего российского общества в данный исторический момент. Только в этом случае возможно признание Конституции РФ в обществе.

Наряду со стабильностью особым ценностным содержанием конституционных норм, еще одной важнейшей характерной чертой является *прямое действие Конституции РФ* можно понимать в качестве юридического свойства, в котором отражается особая правовая природа норм Конституции РФ, отличающаяся от природы иных нормативных правовых актов, а также в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации. В праве Европейского Союза имеется термин «доктрина прямого действия»¹¹¹. Представляется, что применительно к внутренней системе права можно предложить использовать термин «доктрина прямого действия Конституции РФ». В понятие «доктрина прямого действия Конституции РФ» входит, на наш взгляд, содержание двух указанных аспектов. Рассмотрим их более подробно:

1. Прямое действие как юридическое свойство Конституции РФ

В этом свойстве, как было сказано выше, отражается особая юридическая природа норм Конституции РФ. Говоря о прямом действии норм Конституции РФ необходимо подчеркнуть смысловое различие между понятиями «действие» и «реализация». Под действием права в теории традиционно понимаются все аспекты его воздействия на общественные отношения: информационное, ценностно-мотивационное и непосредственно регулирующее воздей-

ствие¹¹². Последний элемент, то есть непосредственно регулирующее воздействие права, выражается в реализации права. Реализация права представляет собой осуществление правовых предписаний в правомерном поведении государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений в формах соблюдения, исполнения и использования¹¹³. Особой формой реализации права, как известно, является правоприменение. Следовательно, понятие действие права является наиболее общим по отношению к реализации и правоприменению.

Безусловно, действие норм Конституции РФ включает не только прямое регулирующее воздействие, но также и возможность норм Конституции РФ оказывать мотивационное, ценностное и информационное воздействие на субъектов права¹¹⁴. К примеру, нормы Конституции РФ «задают» определенные мотивы поведения граждан, способствуют их правомерному и законопослушному поведению.

Однако, в контексте данной работы мы говорим о прямом действии Конституции РФ как об одном из ее юридических свойств, имеем в виду лишь юридический аспект действия норм Конституции РФ. Конституция РФ является юридическим документом, обладающим прямым действием. Это свойство формально закреплено в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, где сказано, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, под прямым действием как юридическим свойством Конституции РФ следует понимать ее прямое регулирующее воздействие на общественные отношения, осуществление ее предписаний в правомерном поведении всех субъектов права. То есть в данном случае мы отождествляем прямое действие с реализацией норм Конституции РФ.

В науке конституционного права общепризнано, что прямое действие норм Конституции РФ выступает в двух формах¹¹⁵:

Прямое непосредственное действие, которое означает, что в своем поведении все граждане, их объединения, должностные лица, государственные органы и органы местного самоуправления должны руководствоваться нормами Конституции РФ, соблюдать их.

Непосредственное применение судами норм Конституции РФ также является проявлением прямого непосредственного действия данных норм. Случаи, когда такое непосредственное применение судами норм Конституции РФ возможно, не раз обсуждались в науке. Так, А. Б. Венгеров считал, что из анализа судебной практики следуют три формы непосредственного судебного применения конституционных норм: 1) обособленное от других норм, самостоятельное применение судами норм Конституции; 2) применение норм Конституции совместно с иными нормами права; 3) использование конституционных норм для мотивировки судебных решений и для толкования иных норм права¹¹⁶. Г. Гаджиев выделяет нормы Конституции, которые могут применяться судами непосредственно. Чаще всего, с его точки зрения, это личные права и свободы. Также имеются конституционные нормы, которые нуждаются в конкретизации в федеральных законах, например, нормы о социально-экономических правах. Необходимость конкретизации норм часто следует из отсылок самой Конституции к принятию того или иного закона. К правилу о прямом действии Конституции, по мнению Г. Гаджиева, суд общей юрисдикции может прибегнуть и в случае, когда столкнется с явным противоречием закона Конституции. В случае же, если суд общей юрисдикции придет к выводу о несоответствии закона Конституции РФ, он должен обращаться в Конституционный Суд РФ¹¹⁷. Боброва Н. А. и Насырова Т. Я. (Хабриева Т. Я.), рассматривая проблему непосредственного применения судами норм Конституции, говорят о том, что наиболее частым случаем такого применения является преодоление судом пробелов в законодательстве. Непосредственное применение судами конституционных норм не исключено и одновременно с применением норм законов,

конкретизирующих Конституцию. В этом проявляется, по мнению ученых, творческий характер правоприменения и высокая конституционная культура правоприменителя¹¹⁸.

В целом, взгляды ученых на проблему непосредственного применения судами конституционных норм не имеют существенных различий. Тем не менее, на практике у судов должны быть более четкие ориентиры, чем разнообразные теоретические взгляды. Такой ориентир был дан в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»¹¹⁹, в соответствии с которым суды должны применять нормы Конституции РФ непосредственно с следующих случаях:

а) когда закрепленные нормой Конституции РФ положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) когда Конституционным Судом Российской Федерации выявлен пробел в правовом регулировании либо когда пробел образовался в связи с признанием не соответствующими Конституции РФ нормативного правового акта или его отдельных положений с учетом порядка, сроков и особенностей исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации, если они в нем указаны;

Относительно последнего пункта в Постановлении от 27 июня 2012 г. № 15–П¹²⁰ Конституционный Суд РФ указал: «Восполнение пробелов в законодательном регулировании общественных отношений, как и правоприменение в целом требуют от судов учета нормативного единства российского права, в системе которого Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу и прямое действие. В таком значении следует понимать и положение части четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» о том, что при возникновении в случае признания нормативного акта неконституционным пробела в правовом регулировании до принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция Российской Федерации. При этом, являясь частным случаем правоприменения как такового, оно должно применяться судами в совокупности с общими правилами восполнения пробелов в праве».

Причем, необходимо отметить, что ранее в названном выше Постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» были еще два пункта, которые звучали следующим образом:

в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

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

Однако, в апреле 2013 года пункты «в» и «г» были исключены. Внесение данных изменений было связано с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной им в Постановлении от 16 июня 1998 г. № 19–П по делу о толковании отдельных положений ст. ст. 125, 126 и 127¹²¹. В данном Постановлении Конституционный Суд РФ указал, что суды общей юрисдикции не вправе сами устанавливать противоречие федерального закона или иного нормативного акта Конституции РФ и на этом основании не применять такой акт. Суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ феде-

рального закона или закона субъекта Российской Федерации, обязаны обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона.

Прямое непосредственное действие норм Конституции РФ и непосредственное применение судами ее норм – понятия, не совпадающие по своему объему. Первое является более широким, поскольку нормы Конституции РФ обладают непосредственным действием и вне правоприменения и даже вне конкретных правоотношений. На основе норм Конституции РФ, имеющих прямое непосредственное действие, могут возникать (изменяться или прекращаться) правоотношения общего характера. Говоря о прямом непосредственном действии норм Конституции РФ, Конституционный Суд РФ в одном из своих решений¹²² указал: «В силу верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации (статья 4, часть 2; статьи 15 и 120 Конституции Российской Федерации) в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению правовых норм. Соответственно, суд общей юрисдикции или арбитражный суд, исходя из названных принципов, при рассмотрении конкретного дела уясняет конституционный смысл выбранной нормы и применяет ее именно в этом – конституционном – смысле». Таким образом, то, что суды общей юрисдикции при рассмотрении дел руководствуются нормами Конституции РФ означает, что нормы Конституции РФ действуют напрямую.

Специфика юридического механизма действия конституционных норм заключается в том, что уже на стадии правотворчества начинается их реализация, поскольку нормативные правовые акты принимаются на основе Конституции и во исполнении Конституции¹²³.

Прямое опосредованное действие. При опосредованном действии нормы Конституции РФ действуют через иные нормы конституционного права, а также через посредство отраслевых норм. То есть в данном случае речь идет о конкретизации норм Конституции РФ. Конкретизации в текущем законодательстве требуют конституционные нормы, в которых прямо говорится о необходимости принятия тех или иных законов. Например, в части 1 ст. 6 Конституции РФ сказано: «Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения». Данная норма конкретизирована в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62–ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Президент РФ назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом (п. «в» ст. 84 Конституции РФ). В некоторых случаях принятие конкретизирующих законов вытекает из смысла формулировки нормы Конституции. Так, в ч. 2 статьи 40 Конституции РФ сказано: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище». Очевидно, что такие условия создаются, в том числе, и посредством нормативного регулирования. В процессе такой конкретизации, осуществляемой законодателем, недопустимы отступление от буквы и духа Конституции РФ, заложенных в ней ценностных ориентиров, ограничение круга предусмотренных конституционной нормой правомочий или носителей соответствующих прав и обязанностей¹²⁴. Суды при рассмотрении дел применяют норму конкретизирующую Конституцию РФ закона. При этом они руководствуются нормами Конституции РФ. Их решение должно быть принято в соответствии с Конституцией РФ. Также суды оценивают конституционность нормы и обращаются в Конституционный Суд РФ в случае обнаружения несоответствия нормы акта, подлежащего применению в конкретном деле, Конституции РФ. В этом и состоит ее прямое действие.

В соответствии с данной выше характеристикой прямого действия как юридического свойства норм Конституции РФ все ее нормы могут быть подразделены на три вида:

1. Нормы, которые имеют непосредственное действие и не требуют их конкретизации в законах (нормы непосредственной реализации). Например, нормы ст. 1, 2, 3 Конституции РФ. Эти нормы имеют особый механизм реализации. Для их реализации не обязательно воз-

никновение, изменение или прекращение конкретного правоотношения. Они реализуются в так называемых правоотношениях общего характера напрямую непосредственно. К нормам, имеющим непосредственное действие, в науке к примеру относят также нормы о личных конституционных правах и свободах¹²⁵.

2. Нормы, которые могут быть реализованы как непосредственно, так и опосредованно. Здесь имеются в виду нормы, которые, как правило, действуют опосредованно через конкретизирующее Конституцию РФ законодательство. Это, например, нормы, закрепляющие социальные, экономические права граждан. Так, норма ст. 34 Конституции РФ, закрепляющая право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, реализуется непосредственно, без конкретизирующих ее отраслевых норм, тогда, когда государство обязано создать соответствующие условия для граждан. В то же время, в отраслевых правоотношениях (в данном случае – гражданско-правовых) то право реализуется посредством норм гражданского законодательства. При этом конституционная норма в отраслевом правоотношении действовать не перестает, но она реализуется уже опосредованно, в совокупности с отраслевыми нормами.

3. Нормы, которые имеют только опосредованное действие и ни при каких обстоятельствах не могут действовать непосредственно (нормы опосредованной реализации). Так, в ряде норм Конституции РФ закрепляется необходимость конкретизации ее норм федеральным конституционным законом, федеральным законом или иным нормативным актом (например, ст. 43 Конституции РФ – федеральные государственные стандарты образования). При этом, в данном случае, если соответствующий акт конкретизации не принят, то пробел нельзя преодолеть ни через аналогию права, ни через аналогию закона. Возможно лишь восполнение пробела путем принятия соответствующего нормативного акта. Так, в условиях отсутствия федерального конституционного закона о Конституционном Собрании не может непосредственно быть применена норма части 2 ст. 135 Конституции РФ. В ч. 2 ст. 65 и ч. 1 ст. 137 Конституции РФ говорится о «принятии в Российскую Федерацию нового субъекта» и «образовании нового субъекта в составе Российской Федерации», но данные формулировки не позволяют нам реализовать указанные территориальные изменения. Следовательно, исключено непосредственное действие этих конституционных положений¹²⁶.

2. *Прямое действие Конституции РФ как основа конституционного строя.* Под основами конституционного строя мы понимаем фундаментальные принципы устройства общества и государства, которые придают государству характер правового, конституционного¹²⁷. Основы конституционного строя закреплены в первой главе Конституции РФ. В части 1 статьи 15 закреплено, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Таким образом, прямое действие признается в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Из текста Конституции РФ видно, что принцип прямого действия в первую очередь неразрывно связан с признанием высшей юридической силы Конституции РФ и ее применения на всей территории Российской Федерации. Кроме того, принцип прямого действия в совокупности с другими основами конституционного строя, такими как демократическое государство, суверенное государство, федеративное государство, социальное и светское государство и др. придает российскому государству характер конституционного.

Прямое действие норм Конституции РФ – принцип, который способствует конституционализации всей системы правового регулирования в Российской Федерации, придает ей конституционный характер. Принцип прямого действия как основа конституционного строя Российской Федерации способствует усилению взаимосвязей между нормами всех отраслей

российского права и таким образом способствует единству и гармонизации всей системы правового регулирования. Принцип прямого действия норм Конституции РФ лежит в основе деятельности всех государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений. Важной гарантией соблюдения данного принципа является то, что согласно статье 16 Конституции РФ положения главы 1 Конституции не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией. Никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

В целом, обобщая вышесказанное относительно особенностей норм Конституции РФ, можно сделать следующие выводы:

1) Важнейшей особенностью конституционных норм является их ценностное содержание. Нормы Конституции РФ эффективны тогда, когда они имеют безусловные ценностные основания. Формализация тех или иных ценностей в Конституции РФ служит цели уравнивания социальных противоречий.

2) Закрепление в конституционных нормах ценностей, реально существующих в обществе, способствует стабильности Конституции РФ. Особая стабильность конституционных норм отличает их от норм других нормативных актов. Только тогда, когда ценности, существующие в обществе, будут «растворены», «спрятаны» в формулировках норм Конституции, в «юридической схоластике», в юридической технике, Конституция сумеет пережить все политические, экономические и социальные кризисы¹²⁸.

3) Нормы Конституции РФ имеют прямое действие и особый механизм реализации. Прямое действие Конституции РФ можно рассматривать как юридическое свойство и как основу конституционного строя, что дает основания говорить о «доктрине прямого действия Конституции РФ». Нормы Конституции РФ в рамках доктрины прямого действия могут быть подразделены на нормы непосредственной реализации, нормы опосредованной реализации и нормы, которые могут быть реализованы как непосредственно, так и опосредованно.

1.2. СТРУКТУРА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ НОРМ: ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ И ИХ СПЕЦИФИКА

Идея о том, что структура правовой нормы включает три элемента (гипотезу, диспозицию и санкцию) была высказана еще в 40-е годы С. А. Голунским и М. С. Строговичем¹²⁹. С тех пор как теоретики права, так и ученые-конституционалисты не пришли к единому мнению о том, являются ли гипотеза, диспозиция и санкция обязательными элементами каждой правовой нормы. Не можем и мы обойти этот вопрос стороной, поскольку он имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение для совершенствования конституционного законодательства и правоприменительной практики.

В настоящее время сложилось три основные точки зрения по данному вопросу:

В соответствии с первой из них норма права обязательно должна содержать все три структурных элемента: гипотезу, диспозицию и санкцию. Утверждается, что при отсутствии хотя бы одного из указанных элементов она перестает быть нормой права. Мнение о том, что любая конституционно-правовая норма имеет трехэлементную структуру, отстаивала еще в советский период Т. А. Синцова. Так, она писала: «Трехчленная структура нормы – логическая абстракция, поэтому гипотеза часто выводится логически из общего смысла статей нормативных актов. Гипотеза – необходимый структурный элемент норм государственного права». Кроме того, продолжала Т. А. Синцова: «В советском государственном праве не должно быть норм, в которых не определены условия их применения. И если требование лаконичности конституционных норм вступает в противоречие с таким условием, его легко можно устранить с помощью текущего законодательства... Что касается санкций государственно-правовых норм, то необходимо учитывать наличие такой санкции, как юридическая недействительность определенных действий»¹³⁰. Например, юридически недействительными будут акты органов власти субъектов РФ по вопросам исключительного ведения РФ. Аналогичных взглядов в советский период придерживались В. М. Горшенев, А. Ф. Шебанов, Ф. Н. Фаткуллин¹³¹ и др. (в рамках данной работы мы не ставим цели проанализировать все тонкости существующей дискуссии¹³²). Указанные авторы исходили из того, что только наличие всех трех элементов дает понятие правовой нормы. Отсутствие хотя бы одного из этих элементов лишает норму правового характера. По мнению данных ученых для государства не имеет смысла устанавливать правила поведения, не указывая вместе с тем когда и при каких условиях эти правила должны применяться, а также не указывая те меры, которые обеспечивали бы их исполнение. Подобная трехчленная структура норм обычно называется логической, так как формируется логическим путем. Поэтому основным аргументом в пользу этой точки зрения является положение о том, что статья закона не совпадает с логической структурой нормы.

В соответствии со второй точкой зрения правовая норма состоит не из гипотезы, диспозиции или санкции, а из иных элементов. Так, например Фон Райт выдвинул теорию, по которой норма права состоит из 6 частей: 1) характер (разрешающая, запрещающая или обязывающая норма); 2) содержание (название деяния); 3) условия, в которых логически возможна реализация нормы; 4) авторитет (орган, установивший норму); 5) субъект (т. е. адресат, к которому обращена норма; 6) обстоятельства, с наступлением которых реализуется норма¹³³. Вслед за ним О. В. Берг предлагает выделять 5 структурных элементов нормы права: гипотеза – условия (обстоятельства), при которых применяется данная норма; субъект – категория граждан, организаций и других субъектов права, в отношении которых применяется данная норма права; характер – вид правомочий, которыми наделяется субъект нормы права; содержание – деяние, по отношению к которому применяются указанные в норме права правомочия субъек-

екта нормы; санкция – юридическая ответственность, которую несет субъект нормы при ее невыполнении¹³⁴.

Интересную аргументацию этой точки зрения дал *Г. Т. Чернобель*. Он писал: «Условия (т. е. предпосылки) действия правовой нормы – не есть логический элемент ее содержания, это не правило поведения или какое-либо отдельное его свойство. Та или иная гипотеза по отношению к правовой норме, нормативному предписанию выступает лишь в качестве обуславливающего (внешнего) фактора. То же можно сказать и в отношении санкции. Если санкция применяется только *в случае нарушения правовой нормы*, т. е. она *обеспечивает* соблюдение данной нормы, то из этого с непреложной логичностью следует, что это не сама норма или какая-то часть ее. Это тот внешний по отношению к данной правовой норме фактор, который выполняет функцию ее реального гарантирования. Поэтому в правоприменительной деятельности и приходится порой искать его «в разных статьях», «в разных нормативных актах» или же «в разных отраслях права», что обусловлено уровнем и степенью совершенства законодательной техники, кодификационной работы и т. д.». Далее *Г. Т. Чернобель* приводит в качестве подтверждения своих слов следующий пример: «Так, ст. 54 Конституции СССР гласит: «Гражданам СССР гарантируется неприкосновенность личности. Никто не может быть подвергнут аресту иначе как на основании судебного решения или с санкции прокурора». Какова санкция этой нормы? Могут указать, например, на ст. 11 УПК РСФСР и ст. 178 УК РСФСР. Но ведь правила поведения, сформулированные в этих статьях и адресованные соответствующим должностным лицам, не являются структурной частью нормативного правила, заключенного в ст. 54 Конституции... Каждое из них – самостоятельное нормативное правило, имеющее свое содержание, логическую структуру, логические функции. Следовательно, речь идет не о какой-то разбросанной структуре конституционной нормы, не о «вылавливании» ее элементов, а об определенных логических связях и отношениях ее с другими правовыми нормами, которые играют важную роль в обеспечении, гарантировании конституционного предписания»¹³⁵. Таким образом, *Г. Т. Чернобель* отрицает наличие в норме таких элементов как гипотеза, диспозиция и санкция и предлагает выделять следующие элементы: адресат – субъект правового общения; тот, кому адресована норма; мера (форма) поведения – то, какие действия (или воздержание от определенных действий) предписываются адресату в той или иной сфере общественных отношений; побудительный оператор (связка) – характеризует тип, способ соединения первых двух элементов. Из этого следует, продолжает *Г. Т. Чернобель*, что нельзя говорить о разной логической структуре норм разных отраслей права. Логическая структура едина для всех правовых норм¹³⁶.

Об особой структуре норм конституционного права, связанной с их социальным назначением гарантировать определенное состояние общественной жизни, говорит *И. В. Мухачев*. В качестве отдельного элемента нормы конституционного права наряду с гипотезой и диспозицией он выделяет курацию – совокупность гарантий, обеспечивающих реализацию конституционных правомочий. Структура нормы конституционного права с точки зрения *И. В. Мухачева* выглядит таким образом: гипотеза-диспозиция-курация (если-то-поэтому реально)¹³⁷.

По мнению *Н. А. Михалевой* в конституционном праве следует различать структуру норм-правил поведения и норм-принципов, целей, определений. Так, для конституционных норм-правил поведения характерно, что их элементы (гипотеза, диспозиция и санкция) рассредоточены по нескольким статьям. Отдельные элементы этих норм могут отсутствовать вообще. Структура же норм-принципов, целей, определений раскрывается ею с точки зрения науки логики и может быть представлена как отношение субъекта и предиката. «Здесь содержится, во-первых, название какого-то правового явления или института (субъект) и, во-вторых, раскрывается его правовое и политическое состояние (предикат)»¹³⁸.

Согласно третьей точке зрения в структуре нормы права не обязательно должны присутствовать все три элемента. Эта точка зрения имеет особое значение для отрасли конституционного права, так как большинство исследователей – конституционалистов говорят об усеченной структуре конституционно-правовых норм как одной из их особенностей¹³⁹.

Данная точка зрения проводилась в советский период Ю. П. Еременко, который исходил из того, что конституционные нормы¹⁴⁰ состоят только из двух элементов: условия наступления юридических последствий (гипотеза) и самих юридических последствий (диспозиция). Такую структуру конституционных норм ученый объяснял тем, что им не свойственна функция охраны общественных отношений. Поэтому в структуре конституционных норм, по мнению Ю. П. Еременко, отсутствует санкция¹⁴¹.

С. С. Кравчук считал, что для большинства конституционно-правовых норм характерно наличие либо только диспозиции, либо гипотезы и диспозиции. Особенностью таких норм является отсутствие санкции¹⁴².

С такой точкой зрения соглашался О. Е. Кутафин. Он писал: «Анализ конституционно-правовых норм показывает, что далеко не все они содержат в себе гипотезу. Например, в ст. 3 Конституции РФ имеется норма, которая устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Очевидно, что в этой норме гипотеза отсутствует. Аналогичным образом построены и многие другие нормы конституционного права»¹⁴³. Далее ученый отмечал, что «значительное количество конституционно-правовых норм не содержит в себе четких указаний на права и обязанности участников правоотношений, т. е. в них отсутствует диспозиция в том смысле, в котором обычно принято ее понимать. Примером могут служить нормы, устанавливающие состав и структуру органов государственной власти Российской Федерации. Например, в ч. 2 ст. 110 Конституции РФ устанавливается, что Правительство Российской Федерации состоит из Председателя, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. На первый взгляд, особенно с точки зрения применения классических критериев трехэлементной структуры правовой нормы, может показаться, что указанная статья вообще не содержит правовой нормы, хотя очевидно, что в ней указывается на строго определенный вариант поведения соответствующих органов». Кроме того, О. Е. Кутафин отмечал, что «особенностью конституционно-правовых норм является также отсутствие в их структуре санкций»¹⁴⁴. В целом, по мнению ученого «принадлежность той или иной нормы к правовой определяется отнюдь не ее структурой, а тем, что она установлена государством и ее исполнение обеспечивается необходимыми мерами воздействия, включая меры государственного принуждения. В этом смысле все конституционно-правовые нормы отвечают указанным требованиям, поскольку устанавливаются государством и предполагают соответствующую реакцию государства на нарушение содержащихся в них предписаний»¹⁴⁵. Аналогичной точки зрения придерживается В. О. Лучин, считая обязательным элементом конституционно-правовой нормы лишь диспозицию¹⁴⁶. Присутствие тех или иных элементов в структуре конституционной нормы, пишет В. О. Лучин, обусловлено ее назначением. Выбор конкретных форм гипотезы, диспозиции и санкции определяется такими факторами как характер регулируемых ими отношений и выполняемых функций, особенности законодательной практики, степень совершенства юридической техники и др.¹⁴⁷.

Ряд исследователей считает, что нормы конституционного права обеспечиваются санкциями, предусмотренными нормами других отраслей права (уголовного, административного, гражданского)¹⁴⁸.

Не вдаваясь более подробно в дискуссию о структуре конституционно-правовых норм¹⁴⁹, отметим, что третья точка зрения представляется правильной. Рассматривая те или иные вари-

анты структуры, ученые пытаются упростить такое сложное правовое явление как норма права и создать ее логическую модель, образец. В результате такое упрощение было сведено к трем основным элементам нормы права – гипотезе, диспозиции и санкции, которые должны обязательно присутствовать в каждой норме. Предложенная С. А. Голунским и М. С. Строговичем модель была совершенно справедлива для характеристики структуры норм советского периода. Однако на современном этапе ученые столкнулись с проблемой усложнения структуры нормы. В действующем праве трудно обнаружить трехэлементную схему в чистом виде. Появляются нормы, которые не вписываются в данную модель. В зависимости от целей правового регулирования возникают нормы без санкций или нормы без гипотез, нормы-дефиниции или нормы-принципы. Кроме того, отдельные части нормы могут создаваться, изменяться или отменяться в разное время и разными органами; юридическая сила разных частей норм может быть различной; одна диспозиция может обеспечиваться множеством разнородных санкций, содержащихся в разных отраслях права¹⁵⁰. То есть трехзвенная конструкция обнаруживает недостаточную гибкость; она охватывает не все элементы информации, имеющиеся в праве, не дает возможности отразить системность и функциональную взаимосвязь разных категорий адресатов¹⁵¹. К примеру, в Германии считается, что норма права (Rechtsnorm) состоит только из двух элементов – обстоятельств дела (Tatbestand) и правового последствия (Rechtsfolge)¹⁵². Французские правоведы также выделяют в норме права лишь гипотезу и диспозицию¹⁵³.

С. С. Алексеев пишет: «Авторы, ограничивающие анализ структуры нормы трехчленной схемой, не замечают того, что при подобном подходе живая ткань права, его реальность, отличающаяся единством форм и содержания, исчезает. Исчезают также – что в высшей степени важно в практическом отношении – тонкости, детали, нюансы регулирования, столь существенные для юридического опосредования общественных отношений, для решения юридических дел на практике»¹⁵⁴. Как можно разрешить эту проблему? С одной стороны можно попытаться построить модель, состоящую из большего числа элементов или «придумать» новые элементы структуры нормы, как предлагают авторы второй точки зрения. Однако, можно пойти по иному пути и признать возможность существования норм с разным сочетанием трех возможных элементов. Такими возможными сочетаниями структурных элементов конституционно-правовых норм могут быть:

- наличие гипотезы и диспозиции
- наличие диспозиции и санкции
- наличие гипотезы и санкции
- наличие диспозиции
- наличие гипотезы, диспозиции и санкции

Из представленных вариантов видно, что обязательным элементом любой конституционно-правовой нормы является диспозиция. Такое сочетание структурных элементов, на наш взгляд, характерно для всех видов конституционно-правовых норм. Так, нормы-принципы в конституционном праве могут состоять только из диспозиции. Например, норма-принцип, содержащаяся в ст. 3 Конституции РФ: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Нормы-принципы могут включать гипотезу и диспозицию. Например, в ч. 3 ст. 4 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» закреплен следующий принцип гражданства: «Проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства Российской Федерации». Структура данной нормы: если гражданин Российской Федерации проживает за пределами Российской Федерации (*гипотеза*), то его гражданство Российской Федерации не прекращается (*диспозиция*).

В нормах-дефинициях исследователи часто выделяют такие структурные элементы как определяемое и определяющее. Норма-дефиниция, действительно построена по схеме «А –

это В», где А – определяемое, а В – определяющее. Например: «Иностранное гражданство (А) – лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства (В)». Однако, такое грамматическое и логическое построение не имеет отношения к структуре нормы. Структура данной нормы включает гипотезу и диспозицию. Так, если лицо не является гражданином Российской Федерации и имеет гражданство (подданство) иностранного государства (*гипотеза*), то он является иностранным гражданином (*диспозиция*).

В коллизионных нормах теории в качестве структурных элементов называют объем и привязку, где объем – перечень отношений, а привязка – указание на закон, подлежащий применению. Однако, здесь следует согласиться с Н. А. Власенко, который считает, что та часть нормы, которая очерчивает круг отношений («объем») может называться гипотезой, вторая часть нормы, содержащая указание на то, какой закон подлежит применению («привязка») – диспозицией¹⁵⁵. То есть, коллизионная норма состоит из гипотезы и диспозиции. При этом в данном виде норм отсутствуют санкции. Например: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом («*гипотеза*»), то применяются правила международного договора («*диспозиция*»)» (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Таким образом, для норм-дефиниций, норм-принципов, коллизионных норм конституционного права также как и для норм-правил поведения характерно обязательное наличие диспозиции. Остальные элементы варьируются.

Структурные элементы норм конституционного права имеют свою специфику.

Первым структурным элементом является гипотеза – часть правовой нормы, в которой содержится описание условий ее действия. Гипотеза указывает на те фактические обстоятельства, при наступлении которых следует руководствоваться правилом, содержащимся в диспозиции¹⁵⁶. Гипотезы конституционно-правовых норм по своему строению могут быть:

Простые – содержат одно условие, при котором реализуется норма. Так, по ч. 3 ст. 117 Конституции РФ «В случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу». В данной норме одно условие – повторное в течение трех месяцев выражение недоверия Государственной Думой Правительству РФ.

Сложные гипотезы состоят из нескольких простых, содержат несколько условий реализации нормы. При этом в одном случае между этими условиями можно поставить (или стоит) союз «и». То есть сложная гипотеза может содержать несколько условий, при этом норма начинает действовать только при наличии их всех в совокупности. Например: «Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы» (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ). Для реализации данной нормы (для того, чтобы федеральный конституционный закон считался принятым) требуется выполнение двух условий: 1) одобрение большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации; 2) одобрение большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. При этом норма со сложной гипотезой не может быть разделена на простые нормы, не тождественна совокупности нескольких норм с простыми гипотезами¹⁵⁷.

В другом случае сложная гипотеза может содержать несколько условий, причем норма реализуется при наличии любого из них. Эта разновидность сложной гипотезы получила название *альтернативной гипотезы*. В данном случае условия (гипотезы) соединяются союзом «или», «либо», могут разделяться запятой. Норма с альтернативной гипотезой равнозначна в

юридическом отношении нескольким простым нормам с одинаковой диспозицией, но разными гипотезами. О. В. Берг называет это принципом аддитивности¹⁵⁸. Например, в ч. 2 ст. 54 Конституции РФ содержится норма об обратной силе закона с альтернативной гипотезой: «Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена (*гипотеза*), применяется новый закон (*диспозиция*)». Данная норма может быть заменена двумя правилами с простыми гипотезами: 1) если после совершения правонарушения ответственность за него устранена, то применяется новый закон; 2) если после совершения правонарушения ответственность за него смягчена, то применяется новый закон. Пример нормы с альтернативной гипотезой мы находим в ч. 3 ст. 59 Конституции РФ: «Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях (*гипотеза*) имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой (*диспозиция*)».

Условия, при которых начинает действовать норма конституционного права (гипотеза) могут представлять собой как *событие*, так и *действие*, при этом действие в свою очередь может быть правомерным и неправомерным. Так, отношения гражданства могут возникнуть, если ребенок родился у граждан Российской Федерации. В данном случае – рождение ребенка является событием. В то же время, если родители ребенка выходят из гражданства Российской Федерации, то гражданство ребенка прекращается. Здесь условием является действие – добровольный выход родителей из гражданства Российской Федерации. Другой пример. Если произошло стихийное бедствие (то есть событие), то может быть введено чрезвычайное положение. Чрезвычайное положение может быть введено, если существует угроза безопасности Российской Федерации вследствие совершенного террористического акта (то есть – неправомерного действия).

Следует отметить такую особенность норм конституционного права как преобладание среди них норм со сложной гипотезой. Связано это со стремлением законодателя охватить в норме права как можно большее число случаев, возможных условий ее действия. В результате в нормах конституционного права гипотеза часто построена по принципу перечня. Так, в ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» имеются закрытый перечень условий¹⁵⁹ приобретения гражданства по рождению (ст. 12 ФЗ), закрытый перечень условий приема в гражданство в общем (ст. 13 ФЗ) и в упрощенном порядке (ст. 14 ФЗ); закрытый перечень условий, при которых отклоняются заявления о приеме в гражданство (ст. 16 ФЗ); закрытый перечень условий, при наличии которых гражданин не может выйти из гражданства РФ (ст. 20 ФЗ) и др.

Такие перечни условий в свою очередь могут быть закрытыми или открытыми. На открытость перечня в сложной гипотезе норм конституционного права, как правило, указывают слова «и иные», «и другие». Закрытые перечни такого указания обычно не содержат. Вместе с тем следует согласиться с позицией О. В. Берга, что для правильного применения на практике норм предпочтительно указывать в законе на закрытость перечня путем использования слова «только»¹⁶⁰.

Следующий элемент норм конституционного права – *диспозиция*. Диспозиция является обязательным элементом любой нормы конституционного права. *Особенностью конституционно-правовых норм является то, что в них диспозиция – не всегда суть правило поведения, включающее права и обязанности субъектов права.* Нередко диспозиция конституционно-правовой нормы содержит определение понятия, закрепляет принцип, содержит целевые установки и так далее.

Как и гипотезы по своему строению диспозиции норм конституционного права могут быть простыми и сложными. *Простая диспозиция* содержит одно правило поведения. Например: «Президент Российской Федерации вправе приостанавливать свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий» (ч. 4 ст. 10 ФЗ от 1 июля 2001 г. № 95–

ФЗ «О политических партиях»¹⁶¹). *Сложная диспозиция* может содержать два и более правила поведения при наличии одного условия. Например: «Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию» (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ). Структура данной нормы состоит из гипотезы – «если принят федеральный закон» и сложной диспозиции – данный закон должен быть: 1) подписан Президентом; 2) обнародован Президентом. Другой пример сложной диспозиции: «После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы» (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ). При этом сложная диспозиция конституционно-правовой нормы может быть *альтернативной*. Например: «Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации» (ч. 1 ст. 117 Конституции РФ)

По форме выражения диспозиции конституционно-правовых норм могут быть:

Управомочивающими. Например: «Политическая партия *может* иметь свои эмблему и иные символы, точное описание которых должно содержаться в уставе политической партии» (ч. 1 ст. 7 ФЗ «О политических партиях»).

Обязывающими. Например: «Политические партии *должны* создавать мужчинам и женщинам, гражданам Российской Федерации разных национальностей, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства в руководящих органах политической партии, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления» (ч. 4 ст. 8 ФЗ «О политических партиях»).

Запрещающими. Например: «При осуществлении правосудия *не допускается* использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона» (ч. 2 ст. 50 Конституции РФ). Запрещающие диспозиции норм Конституции РФ содержат общие запреты на совершение тех или иных деяний. Ответственность за их нарушение устанавливается другими отраслями права. Данная диспозиция устанавливает запрет на получение доказательств, при получении которых был нарушен федеральный закон. Или: «Создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий *не допускаются*» (ч. 6 ст. 9 ФЗ «О политических партиях»).

Элементом нормы права, вызывающим наибольшее число дискуссий в конституционном праве является санкция. Санкции норм конституционного права имеют свои особенности:

1. *Как правило, данный элемент отсутствует в нормах конституционного права. Выше было сказано, что нормы конституционного права зачастую охраняются санкциями норм других отраслей права – уголовного, административного. Именно по этой причине санкция не является обязательным элементом конституционно-правовых норм. Причем, нормы, не подкрепленные конституционно-правовыми санкциями, в конституционном праве преобладают.*

Большинство ученых-конституционалистов придерживается точки зрения, согласно которой конституционно-правовым нормам не свойственен такой элемент как санкция¹⁶². Эта точка зрения, на наш взгляд, была верно обоснована В. О. Лучиным. В. О. Лучин считает, что санкцию следует понимать в узком и в широком смысле. В узком смысле – это предусмотренные непосредственно в правовой норме юридические последствия, применяемые в случае ее нарушения. В широком смысле санкция нормы – это право государства в принудительном порядке добиться осуществления правовой нормы. Во втором случае, пишет В. О. Лучин, получается, что «...правило может быть выражено в одном акте, а средство его принудительного обеспечения в другом, даже относящимся к иной отрасли права. Но эти средства нельзя включать в структуру охраняемой нормы, они вытекают из общего полномочия государства изда-

вать правовые нормы и обеспечивать их реализацию»¹⁶³. Таким образом, конституционно-правовые нормы, как правило, не имеют в своей структуре санкций. Они чаще всего отсылают к санкциям, содержащимся в нормах других отраслей. Отрицание этого приводит нас к тому, что конституционно-правовая норма может находиться в источниках разных отраслей права (например, обеспечиваться уголовно-правовой санкцией), а это в свою очередь приводит к стиранию границ между отраслями права. Где, в таком случае, заканчивается сфера воздействия конституционного права и начинается уголовно-правовая?

В. А. Виноградов, соглашаясь с мнением о том, что в нормах конституционного права редко закрепляются санкции, вместе с тем не считает это спецификой, уникальностью норм данной отрасли. С его точки зрения отсутствие конституционно-правовых санкций является, скорее несовершенством законодательной политики и техники. Отсутствие санкций в конституционно-правовых нормах, считает ученый, снижает эффективность их действия и не всегда может быть компенсировано санкциями других отраслей¹⁶⁴. Однако эффективность действия конституционно-правовых норм, на наш взгляд, не зависит от того, санкциями каких отраслей эти нормы обеспечиваются (уголовно-правовыми, административно-правовыми или конституционно-правовыми). В настоящее время нарушение многих норм конституционного права, в том числе и норм Конституции РФ, вообще не влечет за собой никаких неблагоприятных последствий. То есть для них не установлены санкции ни в конституционном, ни в ином законодательстве. Норма без санкции становится фиктивной. «Такое положение нельзя признать нормальным, – писал О. Е. Кутафин, – все нормы конституционного права должны быть защищены государством либо «извне», либо за счет внутреннего потенциала... Поскольку конституционное право охраняет высшие социальные ценности, оно само нуждается в адекватной системе средств защиты его предписаний... Может быть было бы чрезмерным ставить вопрос о том, чтобы каждая норма конституционного права была снабжена собственной санкцией. Однако нельзя согласиться и с таким положением, когда ответственность подменяется неопределенными отсылками к законодательству, в котором эта ответственность не всегда устанавливается»¹⁶⁵. Данная точка зрения представляется верной.

Конституционное право отличается от иных отраслей российского права тем, что нормативно устанавливает основы устройства общества и государства, основы правового статуса человека и гражданина, основы устройства системы органов публично власти. Очевидно, что закрепление таких основ требует особого вида норм, в которых как правило имеется гипотеза и диспозиция либо только диспозиция. Таким образом, это одна из причин отсутствия в конституционно-правовых нормах санкций.

2. Негативные правовые последствия в качестве санкций конституционно-правовых норм имеют специфический характер, отличаются большим разнообразием.

Так, если теоретики права традиционно выделяют два основных вида санкций – восстановительные и штрафные (карательные)¹⁶⁶, то данная классификация совершенно неприменима к конституционному праву. Это связано с большим разнообразием конституционно-правовых санкций, которые не могут быть сведены к двум указанным видам. Такое разнообразие отражают предложенные учеными-конституционалистами классификации санкций конституционного права, а также их всевозможные перечни¹⁶⁷. Так, Т. Д. Зражевская в качестве конституционно-правовых санкций называет досрочное освобождение от должности, досрочное переформирование постоянной комиссии или депутатской группы, досрочное освобождение от должности; отзыв из состава избирательной комиссии; отмена решения о выдвижении кандидата в депутаты; лишение орденов, медалей и почетных званий, лишение гражданства; процессуальные санкции¹⁶⁸.

Н. М. Колосова выделяет следующие виды санкций в конституционном праве: восстановительные санкции (например, признание неконституционным федерального закона);

предупредительные санкции (например, письменное предупреждение органов юстиции о прекращении деятельности общественного объединения); меры взыскания, имеющие цель наказать правонарушителя (досрочные выборы, отрешение Президента от должности); санкции пресечения (например, введение чрезвычайного положения)¹⁶⁹.

О. Е. Кутафин выделял в качестве конституционно-правовых санкций отмену или приостановление действия актов государственных органов или их отдельных положений; досрочное прекращение деятельности различных государственных органов и должностных лиц; досрочное прекращение полномочий депутата и других выборных должностных лиц; аннулирование юридических результатов тех или иных конституционно-правовых действий (например, результатов референдума); ограничение или приостановление некоторых основных прав граждан (например, избирательного права); отмена Указа о награждении лица государственными наградами; отмена решения о приеме в гражданство¹⁷⁰.

По мнению В. А. Виноградова конституционно-правовые нормы подкрепляются следующими видами санкций: лишение общего или специального права, конституционно-правового статуса, досрочное прекращение (лишение) полномочий; ограничение, лишение субъективного конституционного права; отказ (в подписании акта, в предоставлении гражданства, в регистрации, в назначении референдума и пр.); возложение дополнительной конституционной обязанности; переход конституционного полномочия; оценочные санкции (выражение недоверия, заявление возражения и др.); отмена (признание недействительным) юридически значимого результата; принуждение к исполнению конституционных обязанностей; конституционно-правовые санкции процедурного характера; конституционно-правовые санкции, имеющие финансовый (имущественный) характер (например, лишение государственных субсидий)¹⁷¹.

А. А. Кондрашев делает попытку составить исчерпывающий перечень конституционно-правовых санкций. В результате им выделено 39 санкций, среди которых, например, отрешение Президента РФ от должности, отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ, признание законов не соответствующими Конституции РФ; роспуск законодательного органа власти, отказ в регистрации кандидата, ликвидация общественного объединения и др.¹⁷²

Предложенные учеными классификации конституционно-правовых санкций свидетельствуют об их большом разнообразии. Специфика конституционно-правовых санкций заключается в том, что большинство из них не имеют карательного характера, а также лишены имущественного содержания.

3. По характеру последствий санкции конституционно-правовых норм могут быть негативными (неблагоприятные последствия) и позитивными (благоприятные последствия, поощрение).

Как в теории права, так и в конституционном праве есть точка зрения о том, что санкция правовой нормы – это не негативное юридическое последствие, которое наступает вследствие ее нарушения, а любое юридическое последствие. Это последствие может быть как негативным, так и позитивным¹⁷³. Так, Гуцина Н. А. пишет: «Как часть юридической нормы позитивная санкция указывает на государственно-поощрительные меры, призванные обеспечить реализацию юридической нормы. В санкции правовой нормы, а не в диспозиции, содержится указание о последствиях достижения особо полезного результата, заслуживающего поощрения» и далее: «Позитивная юридическая санкция представляет собой часть нормы права, в которой зафиксированы форма и мера юридического одобрения правомерного социально полезного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия»¹⁷⁴.

Однако если теоретики права говорят обо всех без исключения правовых нормах, которым могут быть присущи как негативные, так и позитивные последствия; то отечествен-

ные конституционалисты называют это в качестве отличительной особенности конституционно-правовых норм. Так, к негативным последствиям (санкциям) можно отнести признание результатов выборов недействительными, приостановление действия нормативно-правового акта, роспуск представительного органа власти. Позитивными же последствиями (санкциями) могут быть присвоение почетного звания, избрание лица депутатом, вступление закона в силу. «Таким образом, санкция как элемент конституционной нормы не обязательно связана с мерами юридической ответственности, а выражается в виде разнообразных юридических последствий как негативного, так и позитивного свойства»¹⁷⁵.

4. Разнообразие источников, в которых выражены конституционно-правовые санкции.

Санкции норм конституционного права не сконцентрированы в одном нормативном правовом акте, что является характерным для других отраслей. Они рассредоточены по конституционно-правовому законодательству. Практически каждый нормативный правовой акт конституционно-правового характера содержит свои специфические санкции. Так, в законодательстве о гражданстве – это отмена решения по вопросам гражданства; в избирательном законодательстве – отмена регистрации партийного списка, расформирование избирательной комиссии, признание выборов недействительными; отказ в регистрации кандидата; в законодательстве об общественных объединениях – ликвидация или приостановление деятельности общественного объединения, отказ в регистрации общественного объединения и т. п. Зачастую диспозиция и санкция конституционно-правовых норм содержатся в актах разной юридической силы. Например, диспозиция – в Конституции РФ, а санкция – в конкретизирующем Конституцию законодательстве. Так, ст. 13 Конституции РФ устанавливает запрет на 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 вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Санкция за нарушение данной нормы содержится, например, в ФЗ от 11 июля 2001 г. «О политических партиях», по ст. 39 которого деятельность политической партии может быть приостановлена.

Особенностью конституционно-правовых санкций является то, что некоторые из них содержатся в акте, обладающем высшей юридической силой – в Конституции Российской Федерации. К таким санкциям относятся: отрешение Президента РФ от должности (ст. 93); признание законов не соответствующими Конституции РФ (ст. 125); приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 85); отзыв дипломатического представителя (ст. 83) и др.

Кроме названных, к особенностям санкций норм конституционного права также относятся:

1) Конституционно-правовая санкция может быть санкцией не одной нормы конституционного права. И, наоборот, одна норма («диспозиция») может поддерживаться комплексом конституционно-правовых санкций.

2) В случае конституционного правонарушения санкция становится диспозицией самостоятельной нормы.

3) Санкции конституционно-правовых норм имеют ярко выраженный политический характер и могут использоваться в качестве инструмента политики¹⁷⁶. Например, отрешение Президента РФ от должности или ликвидация политической партии по решению суда – санкции, реализация которых может изменить политическую обстановку в стране. Кроме того, многие из конституционно-правовых санкций являются юридической формой мер политической ответственности.

Обобщая все вышесказанное, еще раз отметим, что придерживаемся точки зрения ученых, которые считают, что в структуре нормы права не обязательно должны присутствовать все три классически выделяемых элемента – гипотеза, диспозиция и санкция. На наш взгляд, обя-

зательным элементом любой конституционно-правовой нормы является диспозиция. Нормы, состоящие только из диспозиции – это, прежде всего, нормы-принципы. Такие элементы как гипотеза и санкция не обязательно присутствуют в структуре каждой конституционной нормы.

Следует отметить такую особенность норм конституционного права как преобладание среди них норм со сложной гипотезой. Связано это со стремлением законодателя охватить в норме права как можно большее число случаев, возможных условий ее действия. В результате в нормах конституционного права гипотеза часто построена по принципу перечня.

Особенностью конституционно-правовых норм является то, что в них диспозиция – не всегда суть правило поведения, включающее права и обязанности субъектов права. Нередко диспозиция конституционно-правовой нормы содержит определение понятия, закрепляет принцип, содержит целевые установки и так далее.

Санкция, как правило, отсутствует в нормах конституционного права. Негативные правовые последствия в качестве санкций конституционно-правовых норм имеют специфический характер, отличаются большим разнообразием. По характеру последствий санкции конституционно-правовых норм могут быть негативными (неблагоприятные последствия) и позитивными (благоприятные последствия, поощрение). Особенностью конституционно-правовых норм является также большое разнообразие источников, в которых выражены конституционно-правовые санкции. Многие из конституционно-правовых санкций имеют ярко выраженный политический характер, являются юридической формой мер политической ответственности.

1.3. МЕСТО И РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ НОРМ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Правовое регулирование, то есть «непосредственный перевод правовых предписаний в конкретные правоотношения» является одним из свойств правовой системы¹⁷⁷. В трудах дореволюционных ученых, таких как *Н. М. Коркунов*, *Б. Н. Чичерин*, *Г. Ф. Шершеневич*, *Л. И. Петражицкий*, термин правовое регулирование почти не встречается¹⁷⁸. Всесторонняя теоретическая разработка понятия правовое регулирование начинается в советский период, а именно в 70-е г.г. XX века. До настоящего времени ученые-теоретики ведут споры о содержании понятия «правовое регулирование». Единого подхода пока здесь не выработано. Все многообразие подходов, имеющих в теории права можно свести, на наш взгляд, к двум основным. В соответствии с первым из них правовое регулирование понимается широко, как все формы юридического воздействия государства на поведение людей. Такое воздействие может осуществляться через нормирование общественной жизни, может быть информационным, мотивационным и т. п. То есть в данном подходе понятия правовое регулирование и правовое воздействие отождествляются (*Е. А. Лукашева*, *Ю. И. Новик*, *Л. С. Явич*, *Д. А. Керимов*, *Ю. А. Тихомиров*).

Согласно второму подходу, правовое регулирование понимается узко, как составная часть правового воздействия. Понятия правовое воздействие и правовое регулирование разграничиваются. В данном случае при характеристике правового регулирования речь идет лишь о «вмешательстве государства в общественные отношения посредством норм права», то есть регулирование исключительно при помощи правовых предписаний¹⁷⁹ (*С. С. Алексеев*, *Н. И. Матузов*, *А. В. Поляков*, *Т. Н. Радько*).

Оговоримся, что в настоящем параграфе мы не ставим задачи проанализировать все имеющиеся теоретические подходы к понятию правового регулирования. Для целей настоящей работы мы будем рассматривать правовое регулирование именно во втором, узком, значении, то есть как набор исключительно правовых средств. Итак, правовое регулирование это специально – юридическое воздействие на общественные отношения, которое предполагает нормирование общественной жизни.

Что же касается понятия «система правового регулирования», то следует отметить, что в теории права традиционно речь идет не о системе, а о механизме правового регулирования. Начало разработки таких взглядов было положено *С. С. Алексеевым*, который ввел в научный оборот понятие «механизм правового регулирования»¹⁸⁰. По мнению *С. С. Алексеева*, правовое регулирование следует понимать как совокупность юридических средств, с помощью которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения¹⁸¹. В механизме правового регулирования ученый выделял следующие элементы – нормативную основу (норма права и нормативный акт), правоотношения, индивидуальные акты, правосознание и правовую культуру¹⁸². В дальнейшем ученые-теоретики сосредоточили свои усилия на анализе новой, введенной *С. С. Алексеевым* категории «механизм правового регулирования», а также на выделении и характеристике его элементов. Рассматривая механизм правового регулирования как систему юридических средств, ученые называли такие его элементы как нормы права, индивидуальные предписания, юридические факты, правоотношения, акты реализации, акты правоприменения и другие¹⁸³.

Между тем, механистичный подход к правовому регулированию на современном этапе, на наш взгляд, не отражает всего многообразия связей, возникающих при взаимодействии пра-

вовых средств. Механизм предполагает стадийность, последовательное прохождение определенных этапов при правовом регулировании. В то же время система – это совокупность взаимосвязанных элементов. Между этими элементами могут образовываться разнообразные связи, не всегда представляющие собой поступательное движение (как это происходит в механизме).

На современном этапе учеными отраслевых юридических дисциплин все чаще используется термин «система правового регулирования»¹⁸⁴. О правовом регулировании как системе, безусловно, говорится в ряде работ теоретиков. Так, *Т. Н. Радько* пишет о необходимости изучения правового регулирования как целостной системы. Он обращает внимание на то, что изменение хотя бы одного из элементов данной системы может оказать влияние на всю систему. Так, изменение правовой нормы ведет к изменению правоотношений между субъектами права. Это свидетельствует о взаимозависимости элементов правового регулирования и в то же время показывает, что правовое регулирование – это целостная, единая система¹⁸⁵.

Ю. А. Тихомиров рассматривает теорию правового регулирования с точки зрения системного подхода, анализирует становление и развитие системы правового регулирования¹⁸⁶.

И. С. Барзилова считает, что система правового регулирования состоит из основанной на единых принципах совокупности определенных правовых средств, оказывающих воздействие на общественные отношения¹⁸⁷.

М. Ю. Осипов в своей диссертационной работе рассматривает систему правового регулирования как понятие более широкое по отношению к механизму правового регулирования. По мнению этого ученого система правового регулирования включает такие элементы, как объект регулирования, предмет, принципы, цели, способы, типы, методы, механизмы правового регулирования, регламентацию процесса установления юридических норм, регламентацию общественных отношений, регламентацию процесса реализации прав и обязанностей участников правоотношения, регламентацию правоприменения¹⁸⁸.

Термин «система правового регулирования» употребляется в конституционном законодательстве Российской Федерации. Так, в преамбуле Закона Российской Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807–1 «О языках народов Российской Федерации»¹⁸⁹ сказано, что данный Закон направлен на создание условий для сохранения и развития языков народов Российской Федерации и призван стать основой для формирования *системы правового регулирования* (курсив наш – *Н. Т.*) деятельности юридических и физических лиц, разработки нормативных правовых актов в целях реализации положений настоящего Закона.

«Система правового регулирования» как понятие широко используется в практике конституционного судопроизводства. Конституционный Суд РФ выявляет конституционно-правовой смысл норм различных отраслей российского права в системе действующего правового регулирования. Причем, в решениях Конституционного Суда РФ нашли отражение такие понятия как система гражданско-правового регулирования¹⁹⁰, система гражданско-процессуального регулирования¹⁹¹, система арбитражно-процессуального регулирования¹⁹², система уголовно-процессуального регулирования¹⁹³. Таким образом, Конституционный Суд РФ говорит о наличии отраслевых систем правового регулирования, которые в свою очередь являются подсистемами в системе правового регулирования Российской Федерации. Важно подчеркнуть, что Конституционным Судом РФ выявляется конституционно-правовой смысл отраслевых норм права, что показывает особое место норм конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации в целом.

Что же следует понимать под системой правового регулирования? В философской литературе распространено более 40 определений понятия «система». Наиболее распространенным пониманием системы является определение, данное одним из родоначальников общей теории систем *Л. Берталанди*, который считал, что система – это комплекс взаимодейству-

ющих элементов¹⁹⁴. Если же говорить о системности в праве, то наиболее точное ее определение было дано, на наш взгляд, *Д. А. Керимовым*, который понимал под ней объективное объединение по содержательным признакам определенных правовых частей в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью и автономностью функционирования¹⁹⁵. Итак, система представляет собой объективное объединение взаимосвязанных и взаимодействующих между собой элементов в нечто единое, в целое¹⁹⁶. В системе существуют как вертикальные, так и горизонтальные связи. При этом, как известно, свойства системы не сводятся к совокупности свойств ее элементов. Любая система характеризуется такими признаками как устойчивость, динамизм, целостность, непротиворечивость составляющих ее элементов. Элементы системы объединены функционально. Поскольку в настоящей работе мы говорим о системе правового регулирования, то очевидно, что элементы, составляющие систему – это исключительно юридические средства, при помощи которых и происходит воздействие на общественные отношения. Между тем, использование категории «система правового регулирования» позволяет оценить нормы конституционного права не только в качестве инструмента воздействия на общественные отношения, но позволяет увидеть их общесоциальное, аксиологическое и онтологическое значение.

Итак, систему правового регулирования мы будем рассматривать как объективное объединение функционально взаимосвязанных, образующих горизонтальные и вертикальные связи, юридических средств, при помощи которых происходит юридическое воздействие на общественные отношения, нормирование общественной жизни.

Ученые-теоретики выделяют различные элементы в системе правового регулирования. В систему правового регулирования включают такие элементы как нормы права, юридические факты, правовые отношения, акты реализации. Правомерность выделения тех или иных элементов и их анализ – не предмет данного исследования. Между тем, общепризнано, что юридические нормы – это начальное, исходное звено правового регулирования¹⁹⁷, а следовательно – и системы правового регулирования. *С. С. Алексеев* писал: «... при нормативном способе обеспечивается максимально экономичная, удобная и целесообразная система регулирования общественных отношений. Государственным органам уже не нужно каждый раз регулировать одни и те же случаи в индивидуальном порядке, а участникам общественных отношений обращаться за таким урегулированием. Конечно, там, где это необходимо, нормы права оставляют возможность (а нередко и предусматривают необходимость, обязанность) индивидуально-определенной регламентации. Но последняя осуществляется на основе юридических норм, она не касается типических, повторяющихся отношений и, следовательно, носит дополнительный характер»¹⁹⁸. Право представляет собой единый, нормативный механизм регламентирования общественных отношений. Оно функционирует как единый организм в неразрывном единстве, системе своих норм¹⁹⁹.

Нормы конституционного права являются важнейшим элементом в системе правового регулирования Российской Федерации. Для норм конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации характерно, на наш взгляд, следующее:

Во-первых, нормы конституционного права выполняют особые, присущие только им функции. В первую очередь это касается норм Конституции Российской Федерации. Функции норм Конституции Российской Федерации являются системообразующим фактором, обеспечивающим целостность системы правового регулирования. Связано это с тем, что именно в функциях проявляется социальное назначение конституционных норм и основные направления воздействия на общественные отношения.

Во-вторых, для обеспечения единства системы правового регулирования и ее целостности должны существовать нормы конституционного права различной видовой принадлежно-

сти, соответствующие структурным элементам системы правового регулирования Российской Федерации.

Попытаемся дать развернутое обоснование названным характерным признакам.

Как было показано выше, система правового регулирования предполагает наличие системообразующих связей между одним из ее основных элементов – нормами права. Роль таких системообразующих связей выполняют функции правовых норм. Функция (от лат. *functio*) – исполнение, совершение. Общеизвестно, что функция представляет собой основное направление воздействия. Причем, это не любое направление воздействия. Функцию характеризует то, что это воздействие целенаправленное, устойчивое, постоянное, отражающее сущность нормы, особенности ее реализации.

Функции права – достаточно исследованная в теории права категория. Одной из первых комплексных работ по данной теме является монография *Т. Н. Радько*²⁰⁰. Ученый в своих работах, выделяет общесоциальные и чисто юридические функции права. На основе такого подразделения *Т. Н. Радько* приходит к выводу, что к юридическим функциям относятся лишь охранительная и регулятивная. Регулятивная функция проявляется в упорядочении общественных отношений, а охранительная способствует поддержанию правопорядка в обществе. В то же время такая функция как воспитательная является социальной функцией права.

В конституционном праве России наибольшее внимание ученые уделяют выявлению функций Конституции, поскольку именно в функциях выражается ее сущность. Данный вопрос исследовался в работах *Ю. П. Еременко, И. М. Степанова, В. О. Лучина, Н. А. Михалева, С. А. Авакьяна* и других²⁰¹. В результате предлагалось выделять, к примеру, учредительную функцию, организаторскую, внешнеполитическую, идеологическую, аксиологическую, гарантирующую функцию Конституции и другие. «Функции Конституции при всех различиях в подходе к их классификации имеют общий знаменатель: им является интеграция всех компонентов общества. С одной стороны, провозглашены и последовательно претворяются в жизнь общие начала общественного строя, на основе которых развиваются политика, экономика, культура, строится управление государством и всем обществом. С другой стороны, в конституции предопределена иерархия регулируемых общественных отношений, зафиксированы связи и взаимозависимости, обеспечивающие целостность общества, слаженность, соподчиненность и сбалансированность развития его подсистем. Конституция выступает, таким образом, как действенный системообразующий фактор»²⁰².

Следует отметить, что в теории права различаются понятия функций права и функций норм права и, в целом, ведется полемика по вопросу о целесообразности функционального анализа отдельных правовых норм²⁰³. В данном вопросе мы присоединяемся к точке зрения *Т. Н. Радько*, который пишет, что «исследование функций правовых норм позволяет более рельефно показать их социальную роль в нормативном регулировании общественных отношений, нагляднее увидеть тот позитивный результат, который достигается их действием... Функция внутренне присуща каждой норме права, она содержится в ней как в особой юридической реальности, способной оказывать влияние на субъектов права своей волевой заряженностью, целевой установкой, властной обеспеченностью, четкостью требования»²⁰⁴.

Итак, на наш взгляд, наряду с выделением функций права справедливо говорить о функциях правовых норм.

Исследование функций норм способствует установлению особой роли норм Конституции РФ в системе правового регулирования в Российской Федерации. Нормы Конституции РФ – такой элемент системы правового регулирования, с которым связаны все остальные ее элементы (прямо или опосредованно)²⁰⁵. Поэтому далее мы выделим и охарактеризуем функции именно норм Конституции РФ. Общее, что можно сказать о функциях норм Конституции РФ состоит в следующем:

1) Любая система предполагает наличие разнообразных (как горизонтальных, так и вертикальных) связей между нормами права. Следовательно, системность в правовом регулировании обуславливает полифункциональность конституционных норм. Каждая норма Конституции одновременно выполняет не одну, а несколько функций, что позволяет ей удовлетворять разнообразные потребности общества и государства в регулировании общественных отношений²⁰⁶. Между тем, все функции норм Конституции тесно взаимосвязаны между собой.

2) Функции конституционных норм не являются неизменными. Они меняются в зависимости от исторической ситуации, политической обстановки. Функции норм Конституции могут усложняться, меняется их конкретное наполнение. Примером может быть анализ аксиологической функции, то есть функции ценностной ориентации. Например, если сравнить ценности, которые закреплялись нормами Конституций РСФСР советского периода и современной российской Конституции, то можно наглядно проследить такие изменения.

3) Понимая под функциями конституционных норм основные направления их воздействия можно утверждать, что это не только юридическое воздействие, но и воздействие на правосознание, мораль, культуру общества и его отдельных граждан. Однако, подчеркнем, что речь идет не о любых направлениях воздействия конституционных норм, а лишь о тех, в которых раскрывается сущность и социальное назначение Конституции²⁰⁷.

Прежде всего, отметим, что нормы Конституции РФ выполняют те же функции, что и любые другие нормы права – функцию государственной ориентации участников общественной жизни и функцию государственной оценки разнообразных вариантов поведения субъектов права²⁰⁸. Вместе с тем, в системе правового регулирования можно выделить такие направления воздействия, которые присущи только нормам Конституции РФ:

Учредительная функция – проявляется в том, что нормы Конституции РФ имеют первичный характер по отношению к нормам других отраслей права. Учредительная функция означает, что нормы Конституции РФ устанавливают, учреждают основы устройства государства и общества, юридически фиксируют очередной качественно новый этап развития государства. Такое направление воздействия помогает нам понять причины изменения и принятия новых конституций, а также изменения законодательства в целом. Так, Конституция РСФСР 1918 г. закрепила становление диктатуры пролетариата и утверждение советской власти, то есть коренное изменение всего государственного и общественного строя. Конституция СССР 1924 г. отразила факт вхождения РСФСР в СССР. Конституция СССР 1936 г. закрепляла построение основ социализма и констатировала уничтожение эксплуататорских классов. В результате коренным образом изменилась система органов государственной власти, избирательная система. Конституция СССР 1977 г. впервые провозгласила общенародный характер нашего государства. Коренные изменения в жизни общества отразил факт принятия Конституции РФ 1993 г.²⁰⁹.

Детерминирующая функция (функция предопределения). Ряд норм Конституции РФ имеет так называемое «перспективное действие», рассчитаны на будущее. Это не делает Конституцию РФ фиктивной. Такие нормы призваны осуществлять детерминирующую функцию. То есть, они предопределяют будущее устройство общества и государства, предопределяют основные направления его развития, устанавливают вектор развития. Данная функция норм Конституции РФ позволяет прогнозировать, в каком направлении будет развиваться российское общество и государство. Такая функция конституционных норм имеет важное значение, поскольку в результате ее реализации сохраняется стабильность Конституции РФ в условиях постоянно развивающегося общества. Так, например, обладает перспективным действием и, следовательно, выполняет детерминирующую функцию норма Конституции РФ о том, что Россия – это правовое государство (ст. 1 Конституции РФ). Перспективным действием обладают нормы, закрепляющие принцип социального государства (ст. 7), принцип признания прав и

свобод человека и гражданина высшей ценностью (ст. 2). Детерминирующая функция проявляется также в том, что нормы Конституции РФ определяют основные направления внутренней и внешней политики российского государства. Например, в ст. 18 Конституции РФ установлено, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Это означает, что права и свободы, закрепленные в Конституции РФ, обязывают законодателя, исполнительную и судебную власть и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием²¹⁰. В данном случае речь идет уже не о перспективном действии норм, а о действии их «здесь и сейчас». В нормах Конституции РФ, таким образом, программируется развитие законодательства.

Аксиологическая функция (функция ценностной ориентации). Конституция РФ осуществляет регулирование общественных отношений при помощи ценностно-ориентированных норм. То есть происходит их «целенаправленное воздействие на сознательное волевое поведение людей, осуществляемое посредством совокупности функционирующих в обществе ценностей и норм различных видов, имеющих цель упорядочить общественные отношения в интересах общества в целом или определенной социальной группы»²¹¹. Тем самым нормы Конституции РФ выполняют аксиологическую функцию. При этом посредством норм Конституции РФ в общественное сознание внедряются как универсальные, общечеловеческие ценности, так и новые приоритеты общества и государства²¹². Так, в ее нормах сформулированы ценности, которые желательно внедрить в общество. К новым ценностям, получившим свою формализацию в Конституции 1993 г. можно отнести ценность достойного существования человека и обеспечения ему определенного уровня жизни; ценность коллективных прав (например, право на объединение; право народов на самоопределение; право на благоприятную окружающую среду); ценность политического и идеологического многообразия; ценность разделения властей и парламентаризма; ценность федерализма и др.

Гносеологическая (познавательная) – функция, с помощью которой познается человек, общество, государство, а также иные государственные и общественные явления, осуществляется получение необходимых знаний. Нормы Конституции РФ дают представления о путях совершенствования общественного и государственного устройства; являются основой для создания у граждан государства представления о праве, государстве, соотношении государства и гражданского общества, о каталоге прав и свобод личности. Нормы Конституции РФ закрепляют основополагающие государственно-правовые понятия: социальное государство, правовое государство, народовластие. Конституционные нормы являются основой для объяснения государственно-правовых явлений; закрепляют образцы правомерного поведения граждан. Таким образом, нормы Конституции РФ являются юридической основой правосознания граждан.

Онтологическая функция. Нормы Конституции РФ устанавливают ориентиры для норм других отраслей права, ограничения для них. Это своего рода обобщение, стоящее над всеми другими нормами, направленное на «гармонизацию» норм других отраслей. Выполняя онтологическую функцию, нормы Конституции РФ определяют место человека в государстве, в обществе; основы их взаимоотношений между собой. Нормы Конституции РФ устанавливают, что есть российское государство, в чем его сущность. Нормы Конституции РФ закрепляют всеобщие основы, принципы, на которых строятся все иные нормы конституционного права и других отраслей российского права. Это юридическая база развития всего законодательства. В рамках онтологической функции нормы Конституции РФ задают основные свойства системы правового регулирования.

Эвристическая – функция, которая характеризуется открытием чего-то нового, не ограничиваясь констатацией существующего. Посредством данной функции нормы Конституции РФ определяют новые закономерности в развитии общества и государства. Например, такие

закономерности четко прослеживаются в преамбуле: утверждение гражданского мира и согласия.

Герменевтическая – функция интерпретации. Эта функция конституционных норм проявляется в отношении к нормам как конституционного права, так и норм других отраслей. Понимание, уяснение содержания тех или иных правовых норм невозможно без обращения к нормам Конституции РФ. Именно в герменевтической функции проявляется то, что нормы Конституции РФ являются юридической базой для всей правоприменительной практики.

Функции норм Конституции РФ в совокупности делают данный нормативный акт связующим звеном всей системы правового регулирования Российской Федерации, обеспечивающим ее целостность, единство и стабильность, задающим вектор ее развития, способствующим разрешению противоречий внутри системы.

Системность правового регулирования проявляется в многообразии видов норм права, поскольку свидетельствует о разнообразных связях, существующих между ними. В связи с этим, место норм конституционного права в системе правового регулирования в рамках настоящей работы будет показано через характеристику и выявление сущности отдельных видов норм конституционного права, особенностей реализации различного вида конституционно-правовых норм. Такой авторский подход связан с тем, что система правового регулирования характеризуется наличием своего предмета; своих методов; построена на основе определенных принципов. Система правового регулирования предполагает наличие механизма реализации норм. Материальные нормы права действуют только тогда, когда они подкреплены процессуальными нормами. Кроме того, можно говорить о различных типах правового регулирования.

В соответствии с данными элементами в настоящей работе будет строиться и характеристика норм конституционного права:

1. Нормы конституционного права регулируют определенный круг общественных отношений, то есть имеют свой, специфический *предмет правового регулирования*. Предмет правового регулирования представляет собой часть реальной действительности, на которую оказывается воздействие посредством права. Особенность предмета правового регулирования конституционного права заключается в том, что он охватывает все сферы жизни общества. В предмете правового регулирования конституционного права можно выделить группы однородных общественных отношений, на регулирование которых направлены соответствующие группы правовых норм: институты права, а по мнению ряда ученых и подотрасли. В результате практическую значимость приобретает изучение видов норм конституционного права в зависимости от предмета правового регулирования. Данные виды норм – обязательная часть классификации, поскольку отражают важнейший структурный элемент системы правового регулирования – предмет правового регулирования.

2. Отражение особенностей правового регулирования тех или иных групп общественных отношений внутри отрасли конституционного права приводит к появлению большого числа специальных норм. Такие нормы позволяют учесть различные тонкости и детали при регулировании отношений в достаточно узких сферах. В результате такой специализации все большую роль начинают играть нормы, выполняющие функцию обобщения по отношению ко всем остальным нормам – нормы-дефиниции, коллизионные нормы. Особое значение общерегулятивных конституционно-правовых норм тесно связано и с особенностями предмета правового регулирования данной отрасли. Поскольку в предмет конституционного права входит установление основ устройства государства и общества, основ правового статуса личности и системы органов публичной власти, то закрепление указанных основ происходит в первую очередь с помощью так называемых общерегулятивных норм – норм-принципов, норм-задач, норм-целей, норм-дефиниций и пр.

3. Правовое регулирование должно быть основано на определенных принципах. Некоторые из этих принципов закрепляются нормативно в виде норм-принципов. В системе правового регулирования нормы-принципы, таким образом, играют особую системообразующую роль. Это основа, костяк всей системы правового регулирования. Безусловно, важнейшая роль в системе правового регулирования принадлежит конституционным нормам-принципам.

4. При осуществлении правового регулирования нормы права воздействуют на общественные отношения через два *типа правового регулирования* – общедозволительный и разрешительный. Данные типы правового регулирования также можно выделить в качестве элемента системы правового регулирования. Тип правового регулирования отражается в соотношении в нормативном правовом акте управомочивающих, обязывающих и запрещающих норм права. Следовательно, раскрывая место норм конституционного права в системе правового регулирования нельзя обойти стороной классификацию норм на управомочивающие, запрещающие и обязывающие.

5. В основе любой отрасли лежит определенный *метод правового регулирования*. Этот метод позволяет разграничивать отрасли, увидеть взаимосвязи между ними. От него зависит содержание норм отрасли, их видовой характер. Следовательно, метод правового регулирования является обязательным элементом системы правового регулирования. В связи с этим особое значение приобретает исследование таких видов норм конституционного права как императивные и диспозитивные.

6. Для системы правового регулирования необходимо не только принятие норм права, непосредственно регулирующих общественные отношения – *материальных норм*. Без создания механизма реализации норм права материальные нормы будут фиктивными. Поэтому необходимо регламентировать процесс реализации норм конституционного права. Для этого должны быть приняты *процессуальные нормы*. Итак, в работе будет дан анализ материальных и процессуальных норм конституционного права.

Таким образом, система правового регулирования должна включать не просто разнообразные виды норм права, но такие виды, которые бы соответствовали основным элементам системы правового регулирования. Поэтому важное значение имеет изучение отдельных видов правовых норм, осуществляющих разные задачи и функции в правовом регулировании. В последующих главах будут рассмотрены отдельные виды норм конституционного права и показана их роль в системе правового регулирования в РФ.

ГЛАВА 2

ОБЩЕРЕГУЛЯТИВНЫЕ НОРМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. НОРМЫ-ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Рассмотрение конституционных норм-принципов невозможно без предварительного установления соотношения таких понятий как «принцип права» и «норма-принцип». Понятия «принцип права»²¹³ и «норма принцип» выводятся из более общего – «принцип». Принцип в переводе с латинского «*prīncipiū*» – первоначало, основа. В Большой советской энциклопедии дается следующее определение термина «принцип» – это основное исходное положение какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения и т. д.; внутреннее убеждение человека, определяющее его отношение к действительности, нормы поведения и деятельности²¹⁴. Энциклопедический словарь *Ф. А. Брокгауза* и *И. А. Эфрона* определил «принцип»²¹⁵ как начало или то, чем объединяется в мысли и в действительности известная совокупность фактов.

Итак, термин «принцип» может означать:

- 1) исходное, не требующее доказательств положение;
- 2) внутреннее убеждение, неизменную позицию;
- 3) первоначало, руководящую идею, основное правило поведения.

В отечественной юридической науке принципы права обычно понимаются как руководящие идеи, отправные начала, исходные идеи, лежащие в основе права²¹⁶.

Проблема соотношения правовых принципов и норм права неоднократно обсуждалась в теории права. Здесь можно выделить два основных вопроса, разрешение которых, по мнению ученых, «имеет принципиальное значение для юридической теории и практики, функционирования законодательной, исполнительной и судебной властей, для понимания права и охраны общечеловеческих ценностей»²¹⁷:

1. каковы способы закрепления правовых принципов в законодательстве;
2. являются ли правовые принципы, закрепленные в законодательстве, нормами-принципами.

Большинство ученых, исследовавших принципы права, указывают на такой их признак как закреплённость в нормативных правовых актах. Причем часть этих ученых считает, что некоторые правовые принципы закрепляются законодательно, а другие могут существовать и в иных формах.

Так, по мнению *О. Е. Рычаговой* «правовые принципы могут находить свое выражение и закрепление в нормах права (например, в Конституции Российской Федерации и международных документах, формулирующих права человека), а могут оставаться нормативно не выраженными, существуя в правосознании, традиции, обычаях»²¹⁸.

Аналогичную *О. Е. Рычаговой* позицию занимает и *И. Э. Звечаровский*. По его мнению, правовые принципы существуют независимо от того, получили они нормативное закрепление

или нет. Будучи же регламентированными в законе, они не просто получают новую нормативную жизнь, то есть становятся принципами права, но и делают более видимой проблему согласованности либо рассогласованности с ними другого отраслевого нормативного материала²¹⁹.

В. Г. Румянцев и *Ю. Е. Ширяев* пишут, что «принципами права являются не только те, которые закреплены в законодательстве и иных источниках права, но и основополагающие идеи правосознания, получившие общее признание в деятельности законодательных органов, органов правосудия, даже несмотря на отсутствие их формальной фиксации в позитивном праве»²²⁰.

С точки зрения *Н. М. Вагиной* по своей природе «принципы права представляют собой основополагающие идеи, закрепленные в различных формальных источниках, а также хотя и не имеющие такого закрепления, но получившие общее признание в устойчивой юридической практике, в правоотношениях»²²¹.

В научной литературе встречаются и более категоричные взгляды. Ряд исследователей полагает, что правовыми принципами могут считаться только основополагающие идеи, прямо закрепленные в нормативных правовых актах.

Например, по мнению *С. С. Алексеева*, «т. е. начала, которые еще не закреплены в правовых нормах, не могут быть отнесены к числу правовых принципов. Они являются лишь идеями (началами) правосознания, научными выводами, но не принципами права»²²².

В. И. Зажицкий считает, что «основополагающие идеи, формулируемые учеными и предлагаемые в качестве правовых принципов, первоначально отражаются в законопроектах, после чего законодательный орган окончательно решает, признать их таковыми или нет. Основополагающие идеи, выраженные в законах, становятся правовыми нормами, приобретают государственно-властный характер. Никакие научные идеи, не получившие закрепления в законе, не могут считаться правовыми принципами. Они не могут регулировать правовые действия и правовые отношения»²²³. Таким образом, по мнению *В. И. Зажицкого* «работающими» являются только принципы, содержание которых раскрыто в тексте закона²²⁴.

А. Ф. Черданцев пишет, что в случае, если основополагающие идеи не сформулированы в виде отдельной нормы или не могут быть выведены индуктивным путем из совокупности норм, е могут рассматриваться как принципы права²²⁵.

С точки зрения *В. Д. Филимонова* содержание правовых принципов должно быть раскрыто, а это возможно лишь в самом тексте закона²²⁶. То есть существование принципов вне законодательного текста исследователем отрицается.

В. М. Реуф по данной проблеме пишет: «Принципы права как основополагающие правовые идеи, выражающие сущность права и определяющие его содержание, предполагают закрепление в законодательстве в той или иной форме»²²⁷. Исследователь вслед за многими теоретиками считает, что принципы права по своей природе принадлежат к области идей. Однако, с точки зрения *В. М. Реуфа*, чтобы отличать принципы права от других правовых идей (правосознания, правовой идеологии) следует выделить их отличительный признак – отражение принципов права в том или ином виде в правовых нормах²²⁸.

По мнению *Н. А. Бутаковой* «все принципы права, несмотря на их различную градацию и классификацию, должны отражаться в конкретных нормах права. В противном случае они утратят способность положительно воздействовать на общественные отношения. Полагая, что мнение о существовании принципов права в форме общих руководящих идей права, не закрепленных законодательно, делает их категорией иллюзорной и крайне субъективной. Поэтому, на наш взгляд, принципы права как основополагающие идеи, наиболее правильно и адекватно отражающие социальную действительность в соответствии с достигнутым в обще-

стве на данный момент уровнем ее познания, должны существовать только в определенной форме права (нормативном акте и т. п.)»²²⁹.

Только факт закрепления идеи в нормативном акте, по мнению *М. Л. Давыдовой*, позволяет со всей определенностью говорить о наличии того или иного правового принципа, от которого в дальнейшем и будет отталкиваться в своем развитии юридическая наука и практика²³⁰.

В разрешении этого спора нам представляется верной точка зрения *М. И. Байтина* и *В. К. Бабаева*, которые писали следующее: «Регулирующая роль принципов права неразрывно связана с их законодательным закреплением. Она тем значительнее, чем полнее и последовательнее принципы права выражены в законодательстве. Принцип права, закрепленный в законодательном предписании, становится нормой-принципом». Вместе с тем, продолжают исследователи, о полном и четком законодательном закреплении всех принципов права говорить пока не приходится, так как полнота законодательного выражения принципов права зависит и от уровня правотворческой деятельности и от состояния разработки теории принципов в юридической науке. Представляется, что далеко не все принципы права закреплены в законодательстве»²³¹.

Действительно, правовая наука не стоит на месте в разработке содержания правовых принципов, за чем не всегда успевает законодатель. Кроме того, основываясь на современных реалиях, можно говорить о существовании неписаных принципов, которые активно используются в практике Конституционного Суда РФ. Необходимо разграничивать принципы как правовые установления, получившие закрепление в нормах права и ставшие нормами-принципами и принципы как правовые идеи, которые могут воплощаться в теоретических построениях науки²³², выражаться в судебной практике. Итак, принципы права в законодательстве получают свое объективное закрепление. Между тем, они могут существовать и в виде идей, не получивших законодательного закрепления.

Каковы же способы закрепления правовых принципов в законодательстве?

Ряд ученых считает, что существует два таких способа: прямой (когда правовая норма фиксирует принцип) или косвенный (когда принцип выводится из смысла нормы).

Так, *Н. И. Матузов*, *А. В. Малько* определяли принципы права как основные, исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора. Эти идеи воплощают закономерности права, его природу и социальное назначение, представляют собой наиболее общие правила поведения, которые либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из его смысла²³³. Таким образом, по их мнению, не все правовые принципы напрямую закреплены в законах. Некоторые следуют из смысла законов.

Однако закрепление правовых принципов в законодательстве двумя способами – прямым и косвенным вызывает ряд вопросов.

Во-первых, это вопрос о первичности принципа права по отношению к норме права. Здесь, на наш взгляд, следует согласиться с точкой зрения *А. М. Васильева*, который писал, что косвенный путь фиксации правовых принципов в праве нуждается в ином наименовании, ибо, когда речь идет о «принципах, выводимых из норм права», соотношению принципов и норм права придается обратное значение²³⁴. То есть встает вопрос – что первично – принципы права или нормы права? Конечно, принципы права. А значит, не принципы права выводятся из смысла норм, а принципы обуславливают содержание норм права. *О. Е. Рычагова*, например, по проблеме первичности правовых принципов пишет следующее: «В нормативистской парадигме под правовыми принципами обычно понимают закрепленные в действующем законодательстве основополагающие идеи, выражающие сущность права. Но если правовые принципы включаются в саму систему права как ее составные элементы, то как они могут выполнять системообразующую функцию? До сих пор не известны системы, обладающие своеобразным

«вечным двигателем» внутри, и право – не исключение. Дело в том, что системообразующий фактор может быть отражен в системе, однако он должен быть первичным по отношению к ней. Именно поэтому правовые принципы по своей сущности должны быть первичными по отношению к нормам права. Они обуславливают нормы права, но сами по себе не могут быть этими нормами права обусловлены»²³⁵.

Вместе с тем, правовой принцип может быть напрямую выражен не в одной норме конституционного права, а в совокупности норм. При этом говорить о каком-либо косвенном закреплении принципа в этом случае не приходится. Так, например, в своей монографии, посвященной конституционным принципам и презумпциям, *С. А. Мосин* подробно анализирует принцип конституционности деятельности участников конституционных правоотношений; принцип конституционности нормативных правовых актов, принцип конституционности деятельности органов власти и должностных лиц, принцип добросовестности участников конституционных правоотношений, принцип добросовестности законодателя²³⁶.

Во-вторых, представляется неверным говорить о том, что правовые принципы закреплены в законодательстве двумя способами – напрямую и косвенно еще и по той причине, что нет норм, в которых бы не проявлялись правовые принципы, которые не были бы обусловлены правовыми принципами. Никакая норма права конкретнорегулирующего характера или общерегулятивная (дефиниция, коллизионная норма и др.) не может быть принята законодателем без ориентира на принципы права. В таком случае выходит, что принципы права проявляются через все без исключения правовые нормы.

Из всего вышесказанного нам важно следующее:

- правовые принципы могут закрепляться в законодательстве;
- правовые принципы могут прямо формулироваться в текстах нормативных правовых актов.

Правовой принцип первичен по отношению к норме права.

Являются ли правовые принципы, напрямую закрепленные в законодательстве, нормами-принципами? Здесь среди исследователей также нет единства.

Н. Г. Александров, рассматривая вопрос о видах правовых норм, выделял нормы-принципы, которые непосредственно не регулируют общественные отношения, не создают для их участников прав и обязанностей. Но воздействуют на общественные отношения тем, что указывают принципиальное направление правового нормативного регулирования какой-то большой группы общественных отношений (например, по мнению *Н. Г. Александрова*, это многие нормы Конституции)²³⁷.

По мнению *П. Е. Недбайло* принципы права «по своей юридической природе и сущности представляют собой нормы права, но лишь с более общим и принципиальным содержанием»²³⁸.

Существование норм-принципов признает *Ю. А. Тихомиров*²³⁹, *И. Э. Звечаровский*²⁴⁰, *М. И. Байтин* и *В. К. Бабаев*²⁴¹, *М. Л. Давыдова*²⁴².

В. Д. Филимонов считает правовые предписания, определяющие принципы права, нормами права, так как они обладают признаками, присущими нормам права²⁴³.

С точки зрения *В. Н. Карташова* принципы права легально выражаются в нормативных правовых актах. Но не все из них являются нормами-принципами. Лишь «некоторые нормы права в силу своей социально-правовой значимости и фундаментальности могут выступать одновременно и в качестве принципов права. В этом случае необходимо говорить о нормах-принципах»²⁴⁴.

О. А. Кузнецова по этой проблеме пишет, что «при прямом (непосредственном, текстуальном) закреплении принципов права в нормативном акте мы можем говорить о наличии в правовом массиве особых норм-принципов»²⁴⁵.

С существованием норм-принципов согласен Н. С. Малеин. По его мнению, принципы как идеи являются категорией правосознания. Из сферы правосознания идеи-принципы переходят в сферу правотворчества, объективируясь в нормах права и правоотношениях. Однако, по мнению Н. С. Малеина, наряду с принципами-нормами существуют так называемые принципы-законоположения. Нормативность, поясняет исследователь, выражается в точном, ясном определении в букве закона прав, обязанностей, ответственности субъектам правоотношения, которым адресована норма. «Принципы-нормы, – пишет он, – благодаря своей конкретности, ясности, не допускающей неоднозначного понимания и толкования, могут и должны непосредственно применяться при разрешении конкретных дел всеми общими и специальными судами. Так, если суд признает несоответствие нормативного акта (закона) принципу-норме, он обязан решать дело на основе принципа-нормы.»²⁴⁶. «Однако, – считает Н. С. Малеин, – не все правовые принципы обладают качеством нормативности. Не имеют нормативного характера те из них, которые не зафиксированы в конституционных и других законах, а также некоторые принципы, хотя и нашедшие отражение в законодательстве, но не представляющие собой четкие правила, не формулирующие конкретные правила поведения»²⁴⁷. Это, так называемые принципы-законоположения. Принципы-законоположения реализуются обычно в сочетании с другими правовыми актами.

Среди конституционалистов существование норм-принципов признавали В. С. Основин, В. Д. Мазаев, В. О. Лучин, Ю. Л. Шultzенко, Н. А. Богданова²⁴⁸.

Термин нормы-принципы мы встречаем и в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 г. сказано, что «согласно Европейской конвенции о возмещении вреда жертвам насильственных преступлений (заключена 24 ноября 1983 года, Российской Федерацией не ратифицирована), носящей общий характер и действующей в совокупности с другими нормами-принципами, которыми обеспечиваются общепризнанные права и свободы, закрепленные в том числе в Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколах к ней, в случаях когда возмещение ущерба не может быть обеспечено из других источников, государство должно взять на себя эту обязанность (статья 2), устанавливая необходимые пределы, условия и порядок его выплаты (статьи 2–9)»²⁴⁹. В Определении от 6 марта 2008 г. № 214–О – П²⁵⁰ Конституционный Суд РФ определяет норму части 4 статьи 12 Федерального закона 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющую требование об обязательном учете мнения населения при изменении границ муниципальных районов и поселений как норму-принцип.

В науке имеются исследователи, которые отрицают существование норм-принципов. С тем, что правовые принципы закрепляются в законодательстве, согласен В. И. Бородинский. Однако исследователь не считает их нормами-принципами, относя их наряду с правовыми дефинициями и презумпциями к особым правовым феноменам. По мнению В. И. Бородинского фактическое отождествление норм и принципов права нельзя признать корректным уже в этимологическом плане. Известно, пишет В. И. Бородинский, что термин «норма» (лат. – *norma*) означает правило, точное предписание, образец, в то время как «принцип» (лат. – *principium*) – начало, основание, основное исходное положение. Но дело, конечно, не только в этимологии данных понятий. Далее В. И. Бородинский пишет: «Относя статьи закона, закрепляющие принципы права, к правовым нормам, авторы данного подхода тем самым ограничивают перечень принципов права сферой правосознания, с чем нельзя согласиться. Данное обстоятельство свидетельствует также о фактическом смешении статей нормативного право-

вого акта и правовых норм. Между тем статьи нормативного правового акта, как известно, выступают формой права, а не только формой правовых норм. Кроме правовых норм содержание права включает в себя и другие правовые феномены, в том числе принципы права, правовые дефиниции, общие дозволения и общие запреты, правовые презумпции, правовые аксиомы и так далее, которые также могут приобретать нормативную форму, то есть находить соответствующее закрепление в статьях законов. Однако, будучи закрепленными в законе, эти и другие правовые феномены не становятся нормами права, а лишь наряду с ними включаются в механизм нормативно-правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений. Таким образом, обеспечивается отражение (задействование) в структуре нормативного акта регулирующего потенциала не только норм права, содержащих конкретные правовые предписания, но и других правовых феноменов, в том числе принципов права. Сведение же содержания всех статей закона к нормам права необоснованно сужает регулятивную функцию права, оставляет за рамками нормативно-правового регулирования целый ряд важнейших элементов его структуры»²⁵¹.

На наш взгляд, говоря о соотношении понятий «принцип права» и «норма-принцип» можно указать следующее:

1. Следует признать существование норм-принципов как разновидности общерегулятивных норм конституционного права. Принцип права, закрепленный в законодательстве, становится нормой-принципом со всеми присущими норме признаками: содержит правило поведения; имеет непосредственную связь с государством; обладает общеобязательностью, формальной определенностью, нормативностью (распространяется на неограниченное число случаев и неопределенный круг лиц); обеспечен мерами государственного принуждения. Кроме того, необходимо отметить, что нормы-принципы в конституционном праве действуют напрямую, непосредственно и могут быть положены в основу судебного решения. Безусловно, значительное регулирующее действие нормы-принципы осуществляют через конкретнорегулятивные нормы. Однако и сами по себе они являются регулятором общественных отношений.

2. Не все принципы права напрямую закреплены в нормах права и, таким образом, являются нормами – принципами. Некоторые правовые принципы отражены в содержании норм, обуславливают их содержание. В конституционном законодательстве напрямую закреплено много норм-принципов. Так, например, только в Конституции Российской Федерации содержатся следующие нормы-принципы: принцип разделения властей (ст. 10); принцип, признающий человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2); принцип единого и равного гражданства (ст. 6); принцип суверенитета (Ст. 4); принцип социального государства (ст. 7); принцип единства экономического пространства (ст. 8); принцип идеологического и политического многообразия (ст. 13); принцип равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 19) и так далее. Это далеко не полный перечень принципов, закрепленных в нормах Конституции Российской Федерации. В науке отмечается, что правовые принципы получают свое наиболее полное выражение именно в нормах Конституции, усиливая тем самым ее нормативность и придавая ей значение как важнейшего политико-правового и социально-экономического документа²⁵². Преобладание норм-принципов в Конституции РФ не является исключением. В юридической литературе отмечается тенденция возрастания в большинстве стран удельного веса норм-принципов в текстах писанных конституций в течение XX века²⁵³.

Среди конституционно-правовых актов имеются так называемые законы «об общих принципах...». Это ФЗ от 6 октября 1999 № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁵⁴; ФЗ от 20 июля 2000 г. № 104–ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири

и Дальнего Востока Российской Федерации»²⁵⁵, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6–ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»²⁵⁶. Несмотря на название указанных законов, они содержат не только нормы-принципы, но и нормы конкретнорегулирующего характера. Вместе с тем, содержание этих законов обусловили исходные начала, основы, принципы соответствующей сферы жизни общества.

3. Не все принципы права напрямую закреплены или проявляются в законодательстве. Следует признать существование правовых принципов вне законодательства: в виде правовых идей, вырабатываемых в науке конституционного права или на практике. Правовой принцип – категория объективная, существующая помимо воли и желания законодателя. В законодательстве закреплены, в первую очередь принципы, имеющие наиболее важное значение в данных исторических условиях. Кроме того, ряд объективно существующих и нуждающихся в законодательном закреплении принципов права тем не менее формально не определен. Это связано, прежде всего, с недостаточно высоким уровнем правотворчества, а также с наличием большого числа спорных вопросов в теории принципов права, разрабатываемой юридической наукой. Н. А. Богданова верно отмечает, что принципы – правовые идеи, воплощенные в теоретических построениях науки косвенно определяют содержание и направление конституционно-правового регулирования²⁵⁷. Важность сказанного для целей нашей работы заключается в том, что существующие в иных формах правовые принципы являются потенциальными нормами-принципами, могут быть в будущем закреплены в законодательстве.

В связи с проблемой формализации правовых принципов возникает вопрос о возможности применения судами принципов, которые не получили письменного закрепления. Так, по мнению И. А. Алебастровой, юридическую силу имеют в Российской Федерации лишь те конституционные принципы, которые получили в Конституции РФ прямое вербальное выражение²⁵⁸. В результате, исследователь приходит к выводу о том, что в качестве юридического основания признания тех или иных норм неконституционными Конституционный Суд РФ может ссылаться только на конкретные статьи Конституции РФ.

Вместе с тем, представляется, что юридическое основание ссылаться на неписанные принципы у Конституционного Суда РФ все-таки есть. Дело в том, что в основу Конституции РФ 1993 г. впервые была заложена естественно-правовая концепция правопонимания, в отличие от существовавшей у нас в советский период позитивистской концепции. Естественно-правовой тип правопонимания основан на признании в качестве основного источника позитивного права естественных прав и свобод человека и гражданина²⁵⁹. Это прямо закреплено в ст. 2 Конституции РФ, признающей высшей ценностью права и свободы личности. Суть указанного типа правопонимания сводится к признанию естественного характера прав и свобод, принадлежности их человеку от рождения и, следовательно, их неотчуждаемости (ст. 17, 18, 19 Конституции РФ). С естественно-правовым подходом связано наличие в Конституции РФ норм о России как правовом государстве, о приоритете общепризнанных принципов и норм международного права.

Закрепление естественно-правового подхода в нормах Конституции РФ приводит к тому, что при рассмотрении дел Конституционный Суд РФ зачастую ссылается в качестве мотивировки своего решения на абстрактные, не получившие письменного закрепления принципы. В результате в решениях Конституционного Суда РФ мы видим ссылки на так называемые общечеловеческие ценности, естественное право, социальную справедливость, общие принципы права и прочее. Так, в Постановлении от 1 февраля 2005 г. № 1–П Конституционный Суд РФ²⁶⁰ указал на то, что при установлении критериев численности политических партий федеральный законодатель должен руководствоваться принципами *соразмерности* и *разумной достаточности* (курсив наш. – Н. Т.). Решение Суда в указанном примере основано на абстрактных,

формально не закрепленных принципах. Проблема заключается в том, что неформализованный принцип может быть интерпретирован в практике суда по-разному. При этом, речь идет не столько об учете обстоятельств конкретного дела, сколько об учете конкретной исторической обстановки, политической ситуации и расстановки политических сил. Ни для кого не секрет, что многие решения органа конституционного контроля являются конъюнктурными, часто имеют пропрезидентскую позицию, отстаивают интересы федеральные в ущерб интересам субъектов федерации. Хрестоматийными примерами такого противоречивого толкования одних и тех же норм Конституционным Судом РФ являются решения о порядке наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации²⁶¹.

В целом, под нормами-принципами конституционного права мы будем понимать общеобязательные формально-определенные, установленные или санкционированные государством и им охраняемые предписания, содержащие основные идеи, отражающие сущность конституционно-правовых явлений. Конституционно-правовые нормы-принципы относятся к общерегулятивным или исходным нормам и занимают особое место в системе правового регулирования Российской Федерации.

Юридическое значение норм-принципов в конституционном праве заключается в следующем:

– Конституционные нормы-принципы – это четко закрепленный ориентир для законодателя при создании им новых правовых норм. Они позволяют «избежать волюнтаризма законодателя, который действует в установленной системе координат»²⁶². Законодатель не может создать норму, не соотнеся ее с нормой-принципом. В результате никакая конституционно-правовая норма не должна противоречить норме – принципу. Например, в ст. 13 Конституции Российской Федерации закреплен принцип идеологического многообразия. И уже на основе этого принципа действуют нормы о свободе слова, свободе информации, запрете цензуры, свободе преподавания и др. Статья 19 Конституции Российской Федерации закрепляет принцип равноправия. Характеризуя данный принцип, *Н. С. Бондарь* и *Ю. В. Капанова* пишут: «Проникновение принципа равноправия в систему прав и свобод прослеживается в содержании практически всех статей главы 2 Конституции. Терминологически это выражено в формулировках «равные обязанности» (ч. 2 ст. 6), «равным образом» (ст. 8), «равны перед законом» (ч. 4 ст. 13, ч. 2 ст. 14), «равные возможности» (ст. 20), «равный доступ» (ч. 4 ст. 32), «наравне» (ч. 3 ст. 62) и т. д. Все эти формулировки означают прямое указание на равный правовой статус граждан России. Более того, проникновение принципа равноправия в систему прав и свобод человека и гражданина прослеживается на уровне их регулирования»²⁶³. Исследование правовых предписаний, содержащих принципы права, дает возможность выработать рекомендации по совершенствованию законодательства²⁶⁴.

– Конституционные нормы-принципы имеют важное значение для правоприменения. В первую очередь, существование норм-принципов *ограничивает произвол правоприменителя*. Как верно указывала *О. А. Кузнецова*, любой практик «применяет не основные правовые идеи, не руководящие юридические начала, не главные законодательные положения, а реальную норму права»²⁶⁵. Правоприменительное значение конституционных норм-принципов заключается также в том, что они *могут быть положены в основу судебного решения*, то есть применяться напрямую непосредственно. Примером такого судебного решения является Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10–П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции республики Алтай и федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁶⁶. В Конституционном Суде Российской Федерации оспаривалась конституционность положений о суверенитете республики, включенных в Конституцию республики Алтай. Конституционный

Суд Российской Федерации вынес решение об отсутствии у республик, входящих в состав Российской Федерации, суверенитета. Решение Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу основывалось на закрепленных в Конституции Российской Федерации принципах суверенитета (ст. 4), государственной целостности и единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации, включающей в себя территории ее субъектов (статья 4, часть 2; статья 15, часть 1; статья 67, часть 1); принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации, в том числе в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5).

Правоприменитель также может использовать при решении конкретного дела нормы-принципы наряду с другими нормами для усиления аргументации по делу²⁶⁷.

– Нормы-принципы имеют важное значение для *интерпретационного процесса*. При осуществлении толкования конституционно-правовых норм используются нормы-принципы. Некоторые исследователи даже считают нормы-принципы, закрепленные в Конституции Российской Федерации пределом толкования конституционно-правовых норм, сдерживающих произвол интерпретатора. Так, по мнению В. А. Кряжкова при толковании Конституционный Суд Российской Федерации должен руководствоваться установками, прямо закрепленными в самой Конституции:

- принципами, зафиксированными в преамбуле;
- правилом, закрепленным в ч. 2 ст. 16 Конституции, согласно которому никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя РФ;
- идеей о высшей ценности прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ);
- положением о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ)²⁶⁸;

Помимо юридического значения, конституционные нормы-принципы оказывают также и идеологическое, моральное, ценностно-ориентационное значение. Именно нормы-принципы способствуют реализации таких функций Конституции РФ как гносеологическая, аксиологическая, герменевтическая и эвристическая.

Конституционно-правовые нормы-принципы имеют ряд особенностей, выделение и анализ которых позволяет понять роль этого вида норм в системе правового регулирования Российской Федерации:

Нормы-принципы выражают исходные, основные положения конституционного права и занимают особое место в системе правового регулирования. Нормы отрасли конституционного права образуют целостную разветвленную систему, где все элементы тесно связаны между собой. Нормы-принципы лежат в основе этой системы. Это означает, что положения, закрепленные в нормах-принципах, являются первоосновой для всех других норм конституционного права. То есть в них выражены исходные, основные положения, определяющие содержание всех конституционно-правовых норм. Содержание любой конкретнорегулятивной или общерегулятивной нормы должно основываться на норме-принципе. Нормы-принципы выступают своеобразным конституирующим фактором в системе отрасли, объединяют ее нормы, институты.

Особую роль играют нормы-принципы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации. Они имеют значение для всех отраслей российского права и являются системообразующим фактором для всей российской нормативной системы. Об особом значении норм-принципов, закрепленных в Конституции РФ, Г. А. Гаджиев пишет: «Конституционные принципы в силу своей лаконичности воплощают в себе дух и смысл Конституции. Именно поэтому они создают возможность адаптировать конкретные конституционные нормы к постоянно изменя-

ющимся условиям общественной жизни. «Буква конституционного права – это его конкретные нормы, дух его – в нормах-принципах»²⁶⁹.

Нормы-принципы конституционного права тесно связаны между собой и образуют целостную систему. Верно указывал О. Е. Кутафин, что «каждый конституционный принцип существует не сам по себе. Они конституируют государство в совокупности и потому должны рассматриваться только во взаимосвязи. Конституционные принципы могут дополнять и конкретизировать друг друга, а следовательно, все они находятся во взаимосвязи»²⁷⁰. Например, норма-принцип, закрепляющая разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции Российской Федерации) дополняется принципом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации). В Конституции Российской Федерации содержатся нормы, закрепляющие принципы независимости, открытости судопроизводства, состязательности и равноправия сторон. Эти принципы получили конкретизацию в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1–ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»²⁷¹ (гл. 4 ФКЗ). Например, статья 29 указанного ФКЗ конкретизирует принцип независимости судей следующим образом: «Судьи Конституционного Суда Российской Федерации независимы и руководствуются при осуществлении своих полномочий только Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом. В своей деятельности судьи Конституционного Суда Российской Федерации выступают в личном качестве и не представляют каких бы то ни было государственных или общественных органов, политических партий и движений, государственных, общественных, иных предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц, государственных и территориальных образований, наций, социальных групп.

Решения и другие акты Конституционного Суда Российской Федерации выражают соответствующую Конституции Российской Федерации правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий.

Судьи Конституционного Суда Российской Федерации принимают решения в условиях, исключающих постороннее воздействие на свободу их волеизъявления. Они не вправе запрашивать или получать от кого бы то ни было указания по вопросам, принятым к предварительному изучению либо рассматриваемым Конституционным Судом Российской Федерации.

Какое бы то ни было вмешательство в деятельность Конституционного Суда Российской Федерации не допускается и влечет за собой предусмотренную законом ответственность».

Так, например, Н. С. Бондарь и Ю. В. Капранова пишут о взаимосвязи принципа равенства, закрепленного в ст. 19 Конституции РФ с иными нормами-принципами: народовластия (ст. 3), социального государства (ст. 7), форм собственности (ст. 8), политического плюрализма (ст. 13), светского государства (ст. 14)²⁷².

Здесь также следует отметить особенность норм-принципов, содержащихся в гл. 1 Конституции Российской Федерации – «Основы конституционного строя». Эта глава содержит исходные начала, принципы, которые являются основой для всех других норм Конституции Российской Федерации. Это нормативно закреплено в ч. 2 ст. 16, где сказано, что «никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации». Здесь можно добавить, что основам конституционного строя не должны противоречить и все иные конституционно-правовые нормы, и нормы других отраслей права.

В идеале нормы-принципы не должны противоречить друг другу. Однако их закрепление в законах зачастую объясняется субъективными (например, политическими) причинами; недостатками законодательной техники и др.). В результате на практике возможно существо-

вание противоречивых норм-принципов. Так, некоторое противоречие норм-принципов мы можем увидеть даже в Конституции РФ. В статье 10 закреплён принцип разделения властей, который звучит здесь следующим образом: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». А в статье 11 мы читаем: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Таким образом, здесь перечислены органы, входящие в три ветви власти (законодательную, исполнительную и судебную) и Президент Российской Федерации, не входящий ни в одну из этих ветвей. Противоречивыми являются закреплённые в ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации принципы государственной целостности и самоопределения народов в Российской Федерации. Антиподами являются принципы правового государства и социального государства, лежащие в основе конституционного строя Российской Федерации (ст. 1 и ст. 7 Конституции РФ)²⁷³.

Рассмотрим в качестве примера соотношение принципов гражданства и принципов избирательного права. Согласно ст. 6 ФЗ «О гражданстве РФ» «Гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом». В то же время согласно ч. 3.1. ст. 4 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» «Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации». Представляется, что данные нормы-принципы противоречат друг другу, так как в одном случае устанавливается безразличие государства к наличию гражданства иностранного государства, а в другом – наличие гражданства иностранного государства лишает лицо пассивного избирательного права. И несмотря на то, что в приведенном примере законы регулируют отношения, являющиеся предметом разных институтов конституционного права, такое противоречие, на наш взгляд, недопустимо. Здесь возможно рассуждение от противного. Предположим, что принципы разных институтов конституционного права могут не соответствовать друг другу. Тогда, если в институте гражданства закреплён принцип равного гражданства, суть которого сводится к тому, что все граждане Российской Федерации равны в правах, независимо от оснований приобретения гражданства. То получается, что в другом институте, например, органов государственной власти законодатель может создать норму, противоречащую данному принципу и устанавливающую требование определенного основания приобретения гражданства (допустим при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации). Таким образом, нормы-принципы, принадлежащие к одной отрасли права (даже и принадлежащие к разным институтам этой отрасли) не должны противоречить друг другу.

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.