

## РАЗДЕЛ 6. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

### SECTION 6. LAW SCIENCES

УДК 342  
ББК 67.400

**Dashin Alexey Viktorovich**,  
doctor of jurisprudence, professor of the department  
of the theory and history of the state and law  
of the Kuban state agrarian university,  
Krasnodar,  
e-mail: magadan.79@mail.ru

**Дашин Алексей Викторович**,  
д-р юрид. наук, профессор кафедры теории  
и истории государства и права  
Кубанского государственного аграрного университета,  
г. Краснодар,  
e-mail: magadan.79@mail.ru

**Klochko Elena Nikolaevna**,  
Doctor of Economics, professor of the department  
of economics of the Southern institute of management,  
Krasnodar,  
e-mail: magadan.79@mail.ru

**Клочко Елена Николаевна**,  
д-р экон. наук, профессор кафедры экономики  
Южного института менеджмента,  
г. Краснодар,  
e-mail: magadan.79@mail.ru

**Romanov Maxim Yuryevich**,  
4-year student of the department of law  
of the Southern institute of management,  
Krasnodar  
e-mail: magadan.79@mail.ru

**Романов Максим Юрьевич**,  
студент 4-го курса юридического факультета  
Южного института менеджмента,  
г. Краснодар,  
e-mail: magadan.79@mail.ru

#### ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРЕДМЕТА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА В ХОДЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

#### TRANSFORMATION OF THE SUBJECT OF THE CONSTITUTIONAL LAW DURING THE CONSTITUTIONAL REFORM

*В статье рассматриваются вопросы изменения конституционного права, происходящие в процессе конституционной реформы. Данные трансформации вызваны следующим: изменениями в системе общественных отношений; образованием качественно новых конституционных институтов, вызванных к жизни социально-экономическими переменами в Российской Федерации. Институт президентства – молодой институт, вызывающий интерес исследователей в силу непроработанности его конституционных норм. Разграничение единой государственной власти на три относительно самостоятельные и независимые отрасли предотвращает возможные злоупотребления властью и возникновение тоталитарного управления государством, не связанного правом.*

*The issues of changing of the constitutional law occurring in the course of the constitutional reform are examined in the article. These transformations are caused by the following reasons: changes in the system of public relations; establishing of qualitatively new constitutional institutions resulted from the social and economic changes in the Russian Federation. Presidency institution is the young institution causing interest of researchers owing to insufficient development of its constitutional norms. Distribution of the united state power into three relatively independent and sovereign*

*branches avoids possible abuses of power and emergence of the totalitarian state administration, which is not restricted by the law.*

*Ключевые слова: президент, президентство, парламент, институт, конституционное право, Конституция, Федеральное Собрание, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть.*

*Keywords: president, presidency, parliament, institute, constitutional law, Constitution, Federal Assembly, legislative authorities, executive authorities, judicial authority.*

Функции институционального и концептуального об-  
новления проявляются прежде всего в конституционном  
законодательстве и несут переоценку системы конституци-  
онных принципов, норм, институтов и предмета конститу-  
ционного регулирования и других правовых явлений.

Особенностью предмета конституционного права явля-  
ются те общественные отношения, которые можно назвать  
базовыми, основополагающими во всех сферах жизне-  
деятельности общества, а именно: политической, эконо-  
мической, социальной и духовной. Они образуют как бы  
фундамент всего здания сложной системы социальных свя-  
зей, подлежащих правовому воздействию, определяющую  
структуру всего социального организма.

Итак, применительно к конституционному праву можно выделить три уровня отношений:

- главный – регулируемый нормами, закрепленными в гл. 1 Конституции Российской Федерации, имеющими приоритет над всеми остальными нормами права;

- основополагающий, образуемый иными нормами Конституции РФ, имеющий верховенство на всей территории страны и являющийся базой текущего законодательства;

- производный, регулируемый нормами конституционного законодательства.

Следует отметить, что советское право тоже представляло круг общественных отношений, характеризующих общественный и государственный строй, его возникновение и развитие, систему советских государственных учреждений и органов и их полномочия, однако, несмотря на внешнюю схожесть предметов, конституционная реформа существенно изменила содержание предмета конституционного права, создав новые и изменив старые правовые институты.

Кроме того, под воздействием конституционной реформы в отрасли конституционного права образовались качественно новые институты, которых не существовало в отрасли государственного права в советский период. К ним следует отнести институт основ конституционного строя, институт прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, институт президентства, парламентаризма, федеративного устройства, институт поправок Конституции Российской Федерации, институт конституционных законов, а также законодательного процесса, судебной власти, местного самоуправления.

Так, президентство является относительно молодым, новым и еще не полностью устоявшимся юридическим институтом в российской конституционно-политической практике, особенно если рассматривать его в сравнении с институтом президента ряда зарубежных стран (США, Франция и т. п.), в которых он насчитывает достаточно длительную историю и обширную историю практической деятельности. В то же время несомненно, что он вызывает к себе пристальный интерес, отчасти обусловленный его новизной для нашего молодого государства. Институт президентства изменил статус президента, характер его взаимоотношений с Государственной Думой и правительством, компетенцию, значительно расширил объем, порядок избрания (установил ценз оседлости, снял верхнее возрастное ограничение для кандидатов в президенты, срок полномочий Президента Российской Федерации, процедуру его отрешения от должности). Наиболее ярко модель сильной президентской власти в России проявляется в следующих важных факторах:

1. Президент избирается народом, следовательно, его полномочия производны от народа, который доверяет президенту высшие государственные функции. Таким образом, его сила проистекает из доверия, оказанного ему народом. Так, согласно ст. 81 Конституции РФ президент избирается всеми гражданами России, обладающими активным избирательным правом, на всеобщих выборах. В силу этого он получает мандат доверия не от парламента, как, например, в ФРГ или Италии, а от всего населения России.

2. Президент в России по конституционной модели не входит в систему разделения властей, а стоит обособленно от них, а точнее, над всеми ветвями власти. Президент тоже осуществляет государственную власть. Законодательную власть осуществляет парламент (ст. 94 Конституции), исполнительную власть РФ – Правительство РФ (ст. 100), судебная власть, естественно, принадлежит судам (гл. 7 Кон-

ституции). Остается сделать вывод о том, что у президента своя самостоятельная форма власти (можно даже сказать, что, таким образом, она является четвертой), которую некоторые исследователи именуют президентской властью.

Исходя из сказанного, следует отметить, что только президент наделяется задачей обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех иных органов государственной власти – и федеральных, и субъектов РФ (ст. 80, 85 Конституции). Никакие другие органы подобными возможностями по отношению к президенту не располагают.

Президент в целом независим от других органов государственной власти. Парламентские и судебные сдержки и противовесы в отношении президентской власти, а тем более контроль существуют в самых минимальных размерах. В сущности, можно говорить об отсутствии конституционной ответственности президента. Говоря точнее, в отношении Президента России система сдержек и противовесов почти не действует. Даже если Президент РФ совершит государственную измену или иное тяжкое преступление, служащее основанием для его отрешения от должности (ст. 93 Конституции), подобное отрешение будет весьма проблематичным и сложным, поскольку в Конституции не предусмотрена ответственность президента за грубое нарушение не только самой Конституции, но и законов и президентской присяги. Хотя формально парламент России в лице своих палат на основании ст. 93, 102 Конституции может отрешить президента от должности, все же довольно сложно представить, что человек, занимающий столь высокий и ответственный пост и имеющий столь большие и широкие полномочия, совершит какое-либо тяжкое преступление.

В свою очередь, возможности самого президента, особенно по отношению к парламенту, весьма внушительны: начиная от посланий Федеральному Собранию, внесения проектов законов, которые могут быть определены президентом как первоочередные, права вето, предложения кандидатур должностных лиц, назначаемых палатами Федерального Собрания, и заканчивая правом роспуска нижней палаты – Государственной Думы – и назначения внеочередных парламентских выборов (ст. 84, 111, 117). Не стоит забывать и о том, что в верхней палате – Совете Федерации – президент имеет сильное лобби в виде половины членов ее состава. Это руководители органов исполнительной власти субъектов РФ, которые ранее избирались непосредственно населением, а с 2004 года по представлению Президента РФ утверждаются законодательным органом субъекта РФ, что обеспечивает Президенту РФ лояльность и дополнительную послушность региональной исполнительной власти, делает регионы более подчиненными центральному правительству. Предпринимаются и уже был предпринят ряд шагов по укреплению президентской власти в регионах, в частности, введение института президентских полномочных представителей во вновь образованных семи федеральных округах [1], что при наличии у них реальных полномочий может в значительной мере урезать местную власть в лице губернаторов.

По существующей Конституции у президента есть право на свое законотворчество, то есть на принятие актов (прежде всего указов), которые в отсутствие законов на равных с ними регулируют общественные отношения и действуют до тех пор, пока не появятся соответствующие законы; по ряду вопросов законы вообще не принимаются, а регулирование осуществляется либо самостоятельно президентом, либо по его поручению Правительством РФ. Согласно ст. 90

Конституции Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории России. Ни Совет Федерации, ни Государственная Дума не имеют достаточных полномочий, чтобы их отменить. Но эти указы и распоряжения не могут противоречить Конституции и федеральным законам. В случае если такое противоречие все-таки обнаружится, Конституционный Суд полномочен аннулировать нормативные указы президента, если сочтет, что они действительно не соответствуют Конституции Российской Федерации.

Президент держит в руках все нити внутренней и внешней политики государства. Согласно ст. 86 Конституции он осуществляет руководство внешней политикой, ведет переговоры и подписывает международные договоры, ратификационные грамоты. Однако одной его подписи недостаточно, так как эти договоры не вступают в силу без их ратификации парламентом путем принятия законов обеими палатами (ст. 106 Конституции РФ).

В соответствии со ст. 87 Конституции президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами. Исключительно президенту принадлежит право утверждать военную доктрину Российской Федерации, назначать и освобождают высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации (ст. 83). Однако он обязан (ч. 2 ст. 87) при единоличном введении военного положения незамедлительно сообщить об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Ему не принадлежит право объявления войны и заключения мира. Это исключительная компетенция Совета Федерации (ст. 106). К тому же парламент наделен правом утверждать федеральный бюджет, с помощью которого законодательная власть может влиять на вопросы субсидирования армии и флота. Именно в ведении Совета Федерации находится решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил России за ее пределами (п. «г» ст. 102).

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 94) Федеральное Собрание является парламентом Российской Федерации. Это представительный орган Российской Федерации. Тем самым Конституция устанавливает, что формой государства Российской Федерации является представительная демократия, в условиях которой формируется политическая воля народа, возлагаемая на народное представительство.

Конституция Российской Федерации (ст. 94) характеризует Федеральное Собрание как законодательный орган Российской Федерации. В представлении парламенту государственной власти реализуется принцип народного суверенитета. В результате парламент законодательно регулирует жизнь страны и содействует формированию правового государства.

Парламент стал постоянно действующим, состоящим из двух неравноправных палат: Совета Федерации и Государственной Думы. Следует заметить, что парламент и парламентаризм не тождественные понятия. Они соотносятся как частное (парламент) и общее (парламентаризм). Важен и тот факт, что парламентаризм не может существовать без парламента, тогда как парламент может обходиться без отдельных элементов парламентаризма, важнейшим из которых является принцип разделения властей, законность и представительность [2].

Таким образом, изменения, происходящие в институте парламентаризма, касаются не только парламента, но и принципа разделения властей. Проблема разделения властей в истории государства и права является достаточно

актуальной на современном этапе, особенно для Российского государства под влиянием конституционных реформ. Связано это в первую очередь с тем, что в советское время на протяжении длительного исторического периода данная тема не находила отражения в отечественной правовой концепции, более того, сам факт разделения властей отрицался как идеологически несоответствующий общей стратегической цели социалистического государства. С коренной реконструкцией государства и соответствующих государственных структур, начавшейся на рубеже 80–90-х годов XX века в России, с выдвиганием в связи с этим общегосударственной цели – создания правового государства – вопрос места и роли принципа разделения властей в правовом государстве, его проблематика привлекают пристальное внимание со стороны отечественных теоретиков права. К настоящему моменту мы уже можем говорить об определенных результатах в изучении данного вопроса как в теоретическом, так и в практическом плане. Механизм действия принципа разделения властей определяет следующее его содержание.

Законодательная власть обладает верховенством, поскольку она устанавливает правовые начала государственной и общественной жизни, основные направления внутренней и внешней политики страны, а следовательно, определяет в конечном счете правовую организацию и формы деятельности исполнительной и судебной власти. Главенствующее положение законодательных органов в механизме правового государства обуславливает высшую юридическую силу принимаемых ими законов, придает общеобязательный характер нормам права, выраженных в них. Однако верховенство законодательной власти не носит абсолютного характера. Пределы ее действия ограничены принципами права, естественными правами человека, идеями свободы и справедливости. Она находится под контролем народа и специальных конституционных органов, с помощью которых обеспечивается соответствие законов действующей конституции.

Исполнительная власть в лице своих органов занимается непосредственной реализацией правовых норм, принятых законодателем. Ее деятельность основана на законе, осуществляется в рамках закона. Исполнительные органы и государственные должностные лица не имеют права издавать общеобязательные акты, устанавливающие новые, не предусмотренные законом права или обязанности граждан и организаций. Исполнительная власть носит правовой характер лишь в том случае, если она является подзаконной властью, действует на началах законности. Сдерживание исполнительной власти достигается также посредством ее подотчетности и ответственности перед представительными органами государственной власти. В правовом государстве каждый гражданин может обжаловать любые незаконные действия исполнительных органов и должностных лиц в судебном порядке.

В условиях реформирования современного российского общества проблема взаимодействия законодательной и исполнительной власти выдвигается в разряд актуальных. Развитое демократическое взаимодействие властей становится необходимым условием и критерием преобразований, способности политической системы к модернизации и развитию, показателем характера политико-властных отношений.

Взаимодействие законодательной и исполнительной власти реализуется прежде всего на федеральном уровне. Именно здесь определяются наиболее общие принципы и направления этого процесса в пределах Федерации, за-

кладывается его фундамент. Следующим уровнем взаимодействия властей является региональный, который в условиях складывания новой системы политико-властных отношений выходит на значимое место. Формированием типа взаимодействия властей на региональном уровне завершается создание модели взаимодействия властей в масштабах всей страны. Не меньшую важность имеет и процесс взаимодействия федеральных и региональных властей по вертикали.

Президент РФ неоднократно [3] отмечал важность разграничения полномочий федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Здесь еще немало проблем, что связано прежде всего с вертикальной разбалансированностью исполнительной власти, когда между ее уровнями нет четкого разграничения полномочий, а следовательно, и ответственности перед населением за их осуществление.

Выход из создавшегося положения – «совершенствование правового регулирования как разграничения полномочий (и даже отдельных элементов конституционных предметов ведения), так и их осуществления» [4].

Судебная власть призвана охранять право, правовые основы государственной и общественной жизни от любых нарушений, кто бы их ни совершал. Правосудие в правовом государстве осуществляется только судебными органами. Никто не может присвоить себе функции суда. В своей правоохранительной деятельности суд руководствуется только законом, правом и не зависит от субъективных влияний законодательной или исполнительной власти. Независимость и законность правосудия являются важнейшей гарантией прав и свобод граждан, правовой государственности в целом. С одной стороны, суд не может присваивать себе функции законодательной или исполнительной власти, с другой, его важнейшей задачей является организационно-правовой контроль за нормативными актами этих властей. Судебная власть, таким образом, выступает сдерживающим фактором, предупреждающим нарушение правовых установлений, и прежде всего конституционных, как со стороны законодательных, так и исполнительных органов государственной власти, обеспечивая тем самым реальное разделение властей [5].

Таким образом, разграничение единой государственной власти на три относительно самостоятельные и независимые отрасли предотвращает возможные злоупотребления властью и возникновение тоталитарного управления государством, не связанного правом. Каждая из этих властей занимает свое место в общей системе государственной власти и выполняет свойственные только ей задачи и функции. Равновесие властей поддерживается специальными организационно-правовыми мерами, которые обеспечивают не только взаимодействие, но и взаимоограничение полномочий в установленных пределах. В то же время они гарантируют независимость одной власти от другой в пределах тех же полномочий. Следует отметить, что принцип разделения властей является одним из принципов правового государства и эффективно действовать может только в связке с ними, важнейшими из которых являются принцип законности, взаимная ответственность государства и личности, реальность прав личности.

Концептуальное обновление в рамках конституционно-правового регулирования получило и федеративное устройство государства. Федерализм – модель территориальной организации государства, предполагающая его уст-

ройство в форме федерации. Она представлена конституционными принципами, закрепленными в гл. 1 Конституции РФ, которая обуславливает тип федерации, ее структуру, особенности ее территориального устройства, характер разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами, основы разграничения компетенции между федеральными органами и органами государственной власти субъектов федерации [6].

Часть 3 ст. 5 Конституции РФ закрепляет основы федеративного устройства Российской Федерации: государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации.

Помимо этого к конституционным принципам федерализма следует отнести государственный суверенитет (ст. 4 Конституции РФ), равноправие субъектов РФ (ч. 1 и 4 ст. 5), единство конституционно-правовой системы (ст. 15) [13, с. 53–54]. Российский федерализм, сочетая территориальные и национальные факторы, обеспечивает единство демократического, политического, экономического и правового функционирования. Определив российское государство как федерацию (ст. 1 Конституции) и установив ее субъекты (ст. 65 Конституции), Конституция РФ четко очертила границы их предметов ведения (ст. 71, 72), а также взаимоотношения между федеральным центром и регионами, изменив тем самым отрасль конституционного права и все законодательство в целом, внося в его структуру нормативные правовые акты субъектов РФ.

Региональное правотворчество развивается достаточно динамично в связи с существующей системой федерализма в России. В связи с этим в юридической литературе все чаще высказываются предположения о необходимости выделения из правового массива, наряду с федеральным компонентом, «регионального права».

Предложение разделения права на федеративное и региональное предполагает формирование системы права по уровням государственного устройства. Сторонники данного разграничения определяют предмет регионального права как «общественные связи, возникающие в пределах границ территорий субъектов РФ», считая источником такого права федеральные, федерально-региональные и региональные нормативные акты [7].

Более взвешенная позиция у Л. В. Бутько, по мнению которой представление регионального права как отрасли права на данном этапе развития проблематично, так как процесс формирования отрасли права достаточно сложен, отрасль права не может формироваться по желанию субъекта. Правовая общность, претендующая называться отраслью права, должна прежде всего обладать общими, субстанциональными и индивидуальными признаками, указывающими на ее отраслевую принадлежность [8].

Вообще стоит отметить, что целый ряд общественных отношений, рассматриваемых прежде как органическая, составная часть общественных отношений, регулируемых нормами конституционного права, в последние годы в связи с демократизацией общества и государства расширились, стали более сложными и развитыми, что и предопределило необходимость выделения правовых норм, их регулирующих, в самостоятельные (или, как считает ряд юристов, переходные [9]) отрасли права. Так, по мнению некоторых ученых, самостоятельной отраслью права стали

муниципальное право России [10], почти самостоятельной – парламентское право [11], или межотраслевым комплексным институтом – избирательное право и избирательный процесс [12]. В литературе уже высказана мысль и о том, что федеративные отношения должны регулироваться нормами федеративного права (Федеративным кодексом), а

социальные отношения, складывающиеся в процессе организации и деятельности общественных объединений, должны регламентироваться нормами самостоятельной отрасли права – права общественных объединений [13]. Высказана в литературе мысль и о необходимости выделения в самостоятельную отрасль церковного права [9].

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. // Российская газета. 2000. 16 мая.
2. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 1999. 520 с.
3. Власть должна быть работающей! Обращение Президента России В. Путина // Российская газета. 2000. 19 мая.
4. Козак Д. Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал Российского права. 2002. № 5. С. 3–10.
5. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М.: ДТД, 1996. С. 84–85.
6. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1997. 526 с.
7. Толстошеев Б. Н. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: Юрист, 2004. С. 8–14.
8. Бутко Л. В. Отрасль права: эволюционирование и перспективы. Краснодар: Академия МВД, 2004. 276 с.
9. Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России. В 3 т. Т. 1. Учеб. для юридических вузов (полный курс). М., 2001. 800 с.
10. Фадеев В. И. Муниципальное право России. М., 1994. 428 с.
11. Парламентское право / Под ред. И. М. Степанова и Т. Я. Хабриевой. М., 1999. 392 с.
12. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А. В. Ванченко. М., 1999. 856 с.
13. Кокотов А. Н. Конституционное право как отрасль права // Проблемы науки конституционного права. Екатеринбург, 1998. С. 14–21.

#### REFERENCES

1. On the plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the federal district: Decree of the President of the Russian Federation of May 13, 2000 // Russian newspaper. 2000. May 16.
2. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Constitutional law of Russia: textbook. 2-d edition, revised and amended. M.: Lawyer, 1999. 520 p.
3. The power has to be working! Appeal of the President of Russia V. Putin // Russian newspaper. 2000. May 19.
4. Cossack D. N. Problems of distribution of the powers between federal authorities and the authorities of the entities of the Russian Federation // The Magazine of the Russian law. 2002. # 5. P. 3–10.
5. Hropanyuk V. N. Theory of the state and law. M.: DTD, 1996. P. 84-85.
6. Tikhomirov L. V., Tikhomirov M. Yu. The legal encyclopedia / Under the editorship of M. Yu. Tikhomirov. M., 1997. 526 p.
7. Tolstosheyev B. N. Report at the conference devoted to the 10-year anniversary of the Constitution of the Russian Federation // The Constitution of the Russian Federation: stability and society development / Edited by B. N. Topornin. M.: Lawyer. 2004. P. 8–14.
8. Butko L. V. The branch of the law: evolutionary and prospects. Krasnodar: Academy of the Ministry of Internal Affairs, 2004. 276 p.
9. Bezuglov A. A., Soldatov S. A. Constitutional law of Russia. In 3 vol. Vol. 1. The textbook for the higher schools of law (full course). M., 2001. 800 p.
10. Fadeyev V. I. Municipal law of Russia. M., 1994. 428 p.
11. The parliamentary law / Under the editorship of I. M. Stepanov and T. Ya. Habriyeva. M., 1999. 392 p.
12. Electoral right and electoral process in the Russian Federation / Edited by A. V. Vanchenko. M., 1999. 856 p.
13. Kokotov A. N. Constitutional law as the branch of law // Problems of the science of constitutional law. Yekaterinburg, 1998. P. 14–21.