- содержания, использования и охране животных в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – № 47. – октябрь. – 2002.
14. Постановление Правительства Москвы от 02 августа 2016 г. № 468-ПП (в ред. от 28 ноября 2017 г.) «О мероприятиях по регулированию численности и содержанию безнадзорных и бесхозных животных в городе Москве и внесении изменений в правовые акты города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – № 44. – 2016.
15. Распоряжение Правительства Москвы первого заместителя Премьера от 07 декабря 2000 г. № 1022-РЗП «Об утверждении Методики и порядка городского учета и регистрации собак» // Вестник Мэрии Москвы. – № 2. – январь. – 2001.
16. Конт-Спонвиль А. Философский словарь / Пер. с фр. Е.В. Головиной. – М.: Этерна, 2012. – 752 с.
17. Толковый словарь Ожегова. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://slovarozhegova.ru>, (дата обращения, 17.04.2020 г.).

Удалов Д.Э.

Конституция как системообразующий нормативно-правовой акт российского государства

*ГАОУ ВО города Москвы «Московский государственный институт физической культуры, спорта и туризма имени Ю.А. Сенкевича»
(Россия, Москва)*

doi: 10.18411/lj-08-2020-199

idsp: ljjournal-08-2020-199

Аннотация

В статье дается общая характеристика конституции как основополагающего правового акта государства, определяющего важнейшие отношения, возникающие в обществе. Рассматривается понятие легитимности (законности) нормативного акта, как формы закрепления прав и обязанностей участников общественных отношений, например, устанавливающие порядок осуществления государственной, политической власти; вопросы гарантированности соблюдения и реализации прав человека и гражданина, вопросы осуществления самореализации гражданского общества, осуществляемой компетентными органами государственной власти.

Ключевые слова: Конституция, структура конституции, законность, безопасность, правовое регулирование, права человека, гражданское общество.

Abstract

The article gives a general description of the constitution as a fundamental legal act of the state that defines the most important relations that arise in society. The concept of legitimacy (legality) of a normative act is considered as a form of securing the rights and obligations of participants in public relations, for example, establishing the procedure for exercising state and political power; issues of guaranteeing the observance and implementation of human and civil rights, issues of the realization of self-realization of civil society, carried out by competent state authorities.

Keywords: Constitution, constitutional structure, legality, security, legal regulation, human rights, civil society.

Вопросы связанные, с рассмотрением определения, сущности и содержания Конституции Российской Федерации, являются важнейшими для стабильного развития личности, общества, государства. Конституция представляет собой единый, обладающий особыми юридическими свойствами нормативный правовой акт, посредством которого народ утверждает основные принципы устройства общества и государства, определяет субъекта государственной власти, механизм ее осуществления, закрепляет охраняемые государством права, свободы и обязанности человека и гражданина [4, с. 49].

Конституция – Основной закон общества, нацеленный на учреждение государственных, общественных институтов, регулирование их деятельности, выражение в праве духовно-мировоззренческих, политико-идеологических, иных ценностей, соединение традиций и модернизации, стратегическое целеполагание общества, систематизацию законодательства, права и предназначенный для обеспечения баланса индивидуальных, групповых, общественных интересов [5, с. 39].

Говоря о Конституции как основном законе, необходимо рассмотреть такие понятия как легитимность и законность. А. Конт-Спонвиль, говорит о легитимности (*legitimite*), как о понятии, лежащем на границе между правом и моралью, с одной стороны, и правом, и политикой – с другой. Легитимно то, что в своем праве. Легитимность есть соответствие не просто закону (это законность), но и справедливости или высшему интересу [6, с. 270]. Так Юридический энциклопедический словарь определяет законность – как режим общественной жизни, который основан на системе требований по соблюдению законодательства всеми государственными органами, должностными лицами, предприятиями, учреждениями и гражданами. Законность есть, по сути, соблюдение всеми субъектами права законов и подзаконных актов. Законность предполагает две стороны: наличие правовых, справедливых, научно обоснованных законов (содержательная сторона) и их выполнение, ибо только наличия даже самых совершенных законов будет недостаточно (формальная сторона). К основным принципам законности относятся:

- Единство законности, означающее единообразие правового регулирования однородных общественных отношений на всей территории государства;
- Всеобщность законности означает равное требование ко всем без исключения субъектам исполнять закон;
- Верховенство закона означает, что только закон как акт высшего представительного органа государственной власти обладает высшей юридической силой. Все иные правовые акты и юридически значимые действия должны соответствовать закону;
- Гарантированность прав и свобод человека и гражданина. С одной стороны без законности права и свободы гражданина не могут быть реализованы, ибо законность служит их важнейшей гарантией; с другой стороны, сами права и свободы, их наличие и осуществление являются показателем состояния законности и демократии в обществе;
- Связь законности и культуры. Уровень культуры и образования населения прямо и непосредственно влияет на состояние законности и, наоборот, уровень законности влияет на состояние культуры и образования в стране [12, с. 64-65].

Поскольку Конституция является основным законом, имеющем особое значение для общества, государства, человека, она нуждается в особой стабильности, в особом тщательном подходе к ее принятию и изменению. Для принятия и изменения конституции установлены более жесткие правила, чем для других законов. Конституция – это учредительный правовой акт, основной закон государства, принимаемый и изменяемый в усложненном порядке, обладающий в современных условиях особым объектом регулирования, высшей юридической силой и являющийся юридической базой для правотворчества, правоприменения и правосознания [9, с. 39].

Следует согласиться с мнением А.Н. Конева утверждающего, что наделение юридических документов юридической силой необходимо для того, чтобы, будучи примененным в практической юридической деятельности, породить определенные правовые последствия. Без легализации или при несоблюдении процедуры легализации юридический документ не будет порождать правовых последствий. Соответственно

легализация юридических документов заключается в придании им юридической силы и подтверждении юридической силы юридического документа [11, с. 70-71].

Системообразующее свойство Конституции выражается в самой структуре правовой системы. Основным признаком выступает постулат конституционного права о не противоречии всей системы российского законодательства положениям Конституции. Важным признаком, также является прямое действие конституционных норм в отношении всех правоотношений, возникающих между их участниками [8, с. 25].

По мнению профессоров Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина сущность Конституции неразрывно связана с ее содержанием, причем сущность отражает природу Конституции глубже, а содержание – богаче, разностороннее. Содержание современной Конституции – это тот или иной способ нормативного выражения конкретного компромисса, достигнутого в обществе в данных условиях. Внешне содержание представлено совокупностью норм основного закона, которые определяют основы взаимосвязей человека – коллектива – государства и общества. Содержание Конституции состоит из двух элементов: социального и правового содержания. Социальное содержание, т.е. характер урегулирования общественных отношений человека – коллектива – государства и общества в интересах определенных социально-политических сил. Правовое содержание – тот нормативно-правовой материал, из которого состоит конституция, который заключен в ней (нормы, институты, принципы) [9, с. 50-51].

Социальное и правовое содержание получает свое выражение в разных видах конституционных норм, различающихся по характеру регулируемых отношений, юридической значимости, по форме выражения. Основную массу среди них в конституциях составляют нормы-правила, устанавливающие конкретные права и обязанности субъектов (участников) тех или иных конституционно-правовых отношений, способы их правомерной (обязательной, рекомендуемой, дозволяемой) деятельности. Нормы-правила регулируют права и обязанности человека и гражданина (гл. 2 Конституции РФ), правовой статус (полномочия) президента (гл. 4 Конституции РФ), парламента (гл. 5 Конституции РФ), правительства (гл. 6 Конституции РФ) и т.д. [9, с. 53-54].

Нормы-цели, занимают гораздо меньше места в конституции, но их значение обычно бывает очень велико. Нередко они в нормативной форме основного закона определяют ориентацию в развитии страны, например в преамбуле Конституции РФ, в частности, говорится: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России принимаем Конституцию Российской Федерации» [1].

Нормы-принципы, содержащиеся в конституциях – это правовое выражение основ, начал, которыми следует руководствоваться [9, с. 55]. Например, ч. 1 ст. 19 Конституции РФ устанавливает, что все равны перед законом и судом. Часть 2, названной статьи провозглашает, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Профессор Б.С. Эбзеев, выделяет несколько признаков Конституции Российской Федерации – как основного закона:

Во-первых, Конституция есть Основной закон, обладающий особыми гарантиями стабильности. Он может быть пересмотрен в особом, предусмотренном самой Конституцией, порядке. Следовательно, любая иная попытка пересмотра или новации Конституции в нарушение или в обход установленного порядка есть

узурпация власти, которая должна повлечь установленные законом правовые последствия.

Во-вторых, Конституция есть, закон, который учреждает государство, систему его органов и порядок их формирования, их компетенцию, определяет характер взаимоотношений органов государственной власти с местным самоуправлением.

В-третьих, Конституция есть закон, формирующий и обеспечивающий политическое единство народа. Согласно, Конституции Российская Федерация является единой в политическом отношении государственно-правовой и международно-правовой личностью. Конституция, однако, содержит одновременно гарантии от гипертрофии этого единства путем признания идеологического и политического многообразия и закрепления федеративной природы государства.

В-четвертых, Конституция РФ выступает способом формализации государственного строя России путем закрепления его фундаментальных основ. Она определяет основные ценности государства и общества и порядок их государственной защиты.

В-пятых, Конституция есть закон, устанавливающий пределы государственной власти посредством закрепления прав человека и гражданина и возложения коррелирующих этим правам, обязанностей на государство.

В-шестых, Конституция есть способ закрепления и выражения высших правовых норм и в этом смысле Конституция является так называемой абсолютной нормой, которой не могут противоречить любые правовые акты, действующие в государстве. Соответственно Конституция выступает в качестве закона, обладающего верховенством на всей территории государства и высшей юридической силой и гарантирующего политическое единство народа и единство экономического пространства государства [10, с. 83-84].

Сущность Конституции РФ проявляется через ее функции: учредительную; регулятивную; воспитательную; духовно-мировоззренческую; политико-идеологическую; обеспечения общественной устойчивости; соединения традиций и модернизации; стратегического целеполагания; систематизации законодательства, права. Рассмотрим некоторые из них.

Конституция является актом учредительным, закрепляющим наиболее фундаментальные устои общества и государства, его исходные принципы и институты. Предмет конституционного регулирования – государство, власть, общество в целом. Конституция учреждает территориальные, организационные формы власти, способы вхождения людей во власть, очерчивает основы их правового положения, определяет место страны в мире.

Конституция не только учреждает общественные и государственные институты, но и регулирует их текущую деятельность с помощью закрепления прав, свобод, обязанностей, полномочий, запретов, мер принуждения. Она обеспечивает как положительное, так и охранительное регулирование, общественных отношений.

Конституция имеет большое воспитательное значение. Знание текста конституции, ее принципов, следование им, соблюдение закрепленных в ней прав и обязанностей граждан воспитывают в людях гражданственность, патриотизм, ответственное отношение к себе и окружающим.

Конституция имеет ярко выраженное духовно-мировоззренческое назначение. Мировоззрение – система взглядов, идей о том, как устроен (или должен быть устроен) мир, какое место занимает в нем человек, как он должен себя вести. Конституция выражает моральные установки, господствующие в обществе. С помощью Конституции происходит трансформация на язык права распространенных в обществе культурных ценностей: национальных, религиозных, этических и др.

Политико-идеологическая функция, заключается в регулировании Конституцией политических отношений. Политика – практическая сфера властно сопряжения

интересов классов, иных групп общества, выражения ими своего отношения к имеющемуся в обществе публичному порядку, прежде всего с точки зрения справедливости распределения в нем материальных и иных благ.

Конституция призвана обеспечивать устойчивость общества, объединять воедино разные поколения, десятилетия, даже столетия. Конституция выступает как средство обеспечения многолетней, многопоколенной преемственности в обществе.

Конституция выполняет в обществе функцию стратегического целеполагания и систематизации национального права. Она закрепляет цели развития государства, всего общества, ориентирует национальное право, стимулирует совершенствование отраслевого законодательства [5, с. 36-39; 9, с. 64].

Особо следует подчеркнуть, что Конституция занимает главенствующее положение в системе законодательства. Она является нормативным правовым актом, имеющим наивысшую юридическую силу, верховенство и прямое действие на территории всей страны. Ей должны соответствовать все законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации. Верховенство Конституции Российской Федерации означает прямую зависимость последующего нормотворчества от установлений конституционных норм, то есть нормы Конституции Российской Федерации выступают как источник всего нормативного правового регулирования в государстве строго теми органами и в порядке, которые предусмотрены [7, с. 82-83].

Конституция Российской Федерации как нормативный правовой акт имеет свою внутреннюю структуру и состоит из преамбулы (введения) и основной части (включающей разделы, главы, статьи).

В преамбуле говорится о целях принятия Конституции РФ и основных принципах. Она имеет существенное значение для понимания смысла как Конституции в целом, так и ее отдельных статей, поскольку именно в вводной части указаны основания и обстоятельства, послужившие поводом к изданию Конституции и как бы предопределившие ее содержание.

Основная часть включает в себя, раздел первый, состоящий из девяти глав:

Глава 1. Основы конституционного строя (ст. 1-16) установление конституционного строя начинается с определения принципов организации государства в его соотношении с личностью и гражданским обществом, они раскрывают основные характеристики российского государства (форма правления, форма государственного устройства, политический режим), экономические и политические основы конституционного строя;

Глава 2. Права и свободы человека и гражданина (ст. 17-64) содержание данной главы соответствует общепризнанному в международном праве перечню прав и свобод. В конституции РФ проводится разграничение основных прав и свобод на права и свободы человека и гражданина. Права гражданина охватывают сферу отношений индивида с государством, в которой он рассчитывает не только на ограждение своих прав от незаконного вмешательства, но и на активное содействие государства в их реализации. Там, где речь идет о правах человека, используются формулировки «каждый имеет право», «каждому гарантируется» и т.д., что подчеркивает признание прав и свобод за любым человеком, находящимся на территории России, независимо от того, является ли он гражданином РФ, иностранцем или лицом без гражданства;

Глава 3. Федеративное устройство (ст. 65-79.1) в данной главе определено, что федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти ее субъектов, а также на равноправии субъектов РФ;

Глава 4. Президент Российской Федерации (ст. 80-93) данная глава определяет правовое положение Президента РФ. Согласно Конституции РФ, Президент РФ как институт государственной власти стоит особняком и не относится ни к одной из трех ветвей власти. Он стоит выше них, контролирует их деятельность и наделен обширными полномочиями;

Глава 5. Федеральное Собрание (ст. 94-109) посвящена определению порядка формирования, структуре и функциям Федерального Собрания. Федеральное Собрание представляет законодательную (представительную) власть Российской Федерации. Представительное значение Федерального Собрания определяется содержанием части 2 ст. 3 Конституции РФ, в соответствии с которой «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти»;

Глава 6. Правительство Российской Федерации (ст. 110-117) Правительство РФ возглавляет и обеспечивает согласованную деятельность системы федеральных органов исполнительной власти. Одной из основных функций Правительства РФ являются организация исполнения федеральных законов, систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти всех уровней и принятие необходимых мер по устранению допущенных нарушений;

Глава 7. Судебная власть и прокуратура (ст. 118-129) судебная власть осуществляется специальными государственными органами – судами. В целях успешного осуществления судебной власти Конституция РФ наделяет суды всеми необходимыми полномочиями. Социальное назначение судов – обеспечение надлежащего правового режима во всех областях общественной жизни. По своим задачам суды – правоохранительные органы, и им принадлежит ведущее место среди других органов государства, деятельность которых направлена на укрепление законности и правопорядка;

Глава 8. Местное самоуправление (ст. 130-133) Конституция России определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу, самоуправления – муниципальную собственность равным образом с государственной, частной и иными формами собственности. Конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели, и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, обеспечивающимся судебной защитой;

Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции (ст.134-137) Конституция является важнейшим законом общества и государства. Она определяет правовой статус государства, правовой статус человека и гражданина, систему государственной власти. Поскольку нормы Конституции имеют базовый, основополагающий характер, она не должна быть подвержена постоянным изменениям. Стабильность Конституции является важнейшим условием режима законности, устойчивости правовой системы и государственного механизма, фактором определенности в отношениях между личностью и государством. Стабильность Конституции выражается в особом, усложненном порядке принятия и пересмотра Конституции РФ, принятия конституционных поправок;

Раздел второй: Заключительные и переходные положения. Практически любая Конституция нуждается в заключительных и переходных положениях, поскольку именно эти положения определяют сроки и порядок введения в действие, устанавливают особенный временной режим конституционного регулирования некоторых вопросов на переходный период, пока окончательно не будут созданы условия для полного вступления в силу всех конституционных норм [3, с. 6 и след.].

Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2] был принят с учетом тенденций изменяющегося мироустройства, как на международном уровне, так и внутри страны. Важнейшие изменения затронули ключевой вопрос обеспечения территориальной целостности и суверенитета российского государства.

Не менее важным является аспект, регулирования прав и свобод граждан, проживающих на территории Российской Федерации – в частности совершенствование правового регулирования социально-экономических и культурных прав человека, что получило закрепление в так называемом «социальном» блоке поправок к Конституции Российской Федерации.

Вопросы совершенствования механизма осуществления государственной власти, также нашли отражение в соответствующих главах, посвященных разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации, а также в требованиях к должностным лицам, осуществляющим полномочия в соответствующих органах исполнительной, законодательной и судебной власти.

Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. действует более 25-ти лет. Конечно же это не столь длительный период времени. Конституции различных государств действуют гораздо больший период времени, например Конституция (Основной закон) ФРГ 1949 г., Конституция Французской Республики 1958 г. и др. Однако, главным является не период действия, а то, что Конституция Российской Федерации гарантирует стабильное социальное, экономическое, политическое, правовое развитие личности, общества, государства. В настоящее время российское общество и отношения, происходящие в этом обществе, переживают период трансформации как в экономической, социальной, так и политической сферах, а соответственно меняется и правовая составляющая, объясняющая необходимость изменения законодательных актов, в том числе и Конституции.

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.03.2020.
3. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: Проспект, 2013. – 256 с.
4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. – М.: Юрист, 1998. – 520 с.
5. Кокотов А.Н. Конституционное право России. Курс лекций: учебное пособие. – М.: Проспект, 2011. – 296 с.
6. Конт-Спонвиль А. Философский словарь / Пер. с фр. Е.В. Головиной. – М.: Этерна, 2012. – 752 с.
7. Лызлов Д.Н., Картухин В.Ю. Юридическая техника: учебное пособие. – М.: Ось-89, 2009. – 176 с.
8. Удалов Д.Э., Шагиева Р.В. Конституционный закон как источник (форма выражения) процессуального права: проблемы теории и практики // Закон и право. 2009. № 4. С. 24-26.
9. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2007. – 320 с.
10. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 560 с.
11. Юридическая техника. В 2 т. Том 1: учебник для вузов / под ред. В.М. Баранова. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 251 с.
12. Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. – 2-е изд. – Москва: Проспект, 2017. – 1136 с.