

ДЖУМАБАЕВ М.ДЖ.,
к.ю.н. доцент кафедры конституционного
права Юридического института
КНУ им. Ж. Баласагына.

СОВРЕМЕННОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И ЕЕ МЕСТО В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМАХ

Конституционное право – категория многоплановая. В науке конституционного права она рассматривается в трех аспектах: как отрасль права в системе национального права, т.е. как совокупность конституционно-правовых норм, действующих на территории данной страны; как наука, изучающая конституционно-правовые нормы и формирующиеся на их основе правоотношения и институты; как учебная дисциплина, основанная на достижениях и данных науки.

Конституционное право как отрасль права в любом государстве - составная часть его национальной правовой системы. Эта отрасль права, как и другие, является совокупностью правовых норм, установленных и охраняемых государством. Но конституционное право отличается от других отраслей права, прежде всего, особенностями той сферы общественных отношений, на регулирование которых направлены нормы этого права.

Сфера отношений, регулируемых нормами конституционного права, предмет этой отрасли права. Предметом конституционного права является особый срез общественных отношений, имеющих во всех сферах развития общества: политической, экономической, социальной и духовной. Это фактические отношения по поводу:

- а) устройства государства и организации государственной власти;
- б) гражданской свободы (отношения между человеком и государством).

Регулирование устройства государства и организации государственной власти осуществляется путем установления основополагающих положений, принципов, определяющих качественную характеристику государства. Это - народовластие, государственный суверенитет, разделение властей, форма правления, форма государственно-территориального устройства. Это также - определение субъектов государственной власти и способов ее реализации. Конституционно-правовые нормы устанавливают систему и виды органов государственной власти и местного самоуправления, правовой статус органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их образования, полномочия, формы деятельности; регламентируют отношения между ними.

Установленные конституционно-правовыми нормами основы взаимоотношений между органами законодательной и исполнительной власти определяют форму правления государства, а между центральными и региональными органами государственной власти - форму государственно-территориального устройства.

Вторая важная сфера отношений, регулируемых конституционным правом, отношения между человеком и государством. Однако конституционное право регулирует не всю сферу этих взаимоотношений - ее регулируют также другие отрасли права: трудовое, гражданское, административное и др. Конституционно-правовые нормы устанавливают основополагающие принципы правового статуса личности, основные права, свободы и обязанности.

Права и свободы принадлежат человеку от рождения. Нормы конституционного права демократических государств закрепляют неотъемлемость прав и свобод, провозглашают их высшей ценностью и устанавливают обязанности государства по их охране и защите.

Конституционное право свободных стран не регулирует отношений человека и общества, не устанавливает основ общественного строя и гражданского общества. В принципе, в конституционном праве (есть, конечно, исключения) ни в какой форме не закрепляется руководство государства обществом. Общество независимо от государства и стоит над ним. Взаимоотношения между обществом и государством должны строиться на признании свободы человека и институтов гражданского общества.

Как и любая отрасль права, конституционное право присущими ему правовыми способами воздействует на общественные отношения. Такие способы называются методами конституционного права. Под ними понимается совокупность приемов, средств, форм правового воздействия на общественные отношения и их участников. Тем самым отношения упорядочиваются, развиваются. Конституционное право применяет такие правовые методы воздействия на общественные отношения, как установление прав, возложение обязанностей и ответственности, дозволение, запрет и др.

Методы регулирующего воздействия конституционного права на общественные отношения разнообразны и зависят от характера содержащегося предписания.

Управомочивающие нормы конституционного права закрепляют компетенцию государственных органов, права автономий или субъектов федерации и т. п. Так, по Конституции США «Сенату принадлежит исключительное право осуществления суда в порядке импичмента» (ст. 1). В соответствии с Конституцией РФ «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» (ст. 73). Эти нормы содержат установления, закрепляющие правомочия соответствующих субъектов правоотношений.

В конституционно-правовом регулировании общественных отношений часто встречается метод обязывания. Например, Председатель Бундестага в соответствии с Основным Законом ФРГ обязан созвать его «по требованию трети членов Бундестага, Федерального президента или Федерального канцлера» (ч. 3 ст. 39). «Правительство должно получить доверие палат» (ст. 94 Конституции Италии). «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» (ст. 58 Конституции Российской Федерации). «Защита Отечества - священный долг и обязанность граждан» (ч. 1 ст. 56 Конституции Кыргызской Республики). Эти нормы закрепляют обязанность субъектов осуществлять свои действия в соответствии с предписанием.

Конституционному праву присущ и метод дозволения. «Президент Республики может после консультаций с Премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске Национального Собрания» (ст. 12 Конституции Франции). «По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе» (ч. 3 ст. 66 Конституции Российской Федерации). Предписания, содержащиеся в этих нормах, не управомочивают, не обязывают, но разрешают субъекту конституционного права действовать по своему усмотрению.

В конституционном праве нередко применяется и метод запрещения. «Никто не может быть лишен жизни или свободы или быть подвергнут какому-либо наказанию иначе как в соответствии с процедурой, установленной законом» (ст. 31 Конституции Японии). «Какие-либо сепаратные союзы и договоры политического характера между кантонами запрещаются» (ч. 1 ст. 7 Конституции Швейцарской конфедерации). «Запрещается 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» (ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации). «Запрещается

создание политических партий на религиозной, этнической основе, преследование религиозными объединениями политических целей» (ч. 4 п. 3 ст. 4 Конституции Кыргызской Республики). Предписания в данном случае запрещают субъектам конституционного права осуществлять названные действия.

Конституционное право, применяя названные методы регулирования, обеспечивает нормальное функционирование институтов государственной власти, гарантирует народовластие. Посредством различных методов регулирования гарантируются и основные права и свободы человека и гражданина.

Зная предмет и методы конституционно-правового регулирования, можно сформулировать определение конституционного права. Это ведущая отрасль национального права, представляющая систему правовых норм, регулирующих устройство государства, организацию государственной власти и местного самоуправления, отношения между человеком и государством. В этом определении указаны наиболее существенные отношения, регулируемые нормами конституционного права. Конституционное право отдельных стран может иметь своим предметом и более широкий круг отношений.

Система права любого государства состоит из многих отраслей - гражданского, уголовного, трудового, административного и т. д. Среди них конституционное право в любой стране занимает ведущее место. Такая роль конституционного права предопределяется следующими факторами:

1) общественными отношениями, которые оно регулирует, т. е. самим предметом конституционного права;

2) его источником является конституция - основной закон в каждом государстве, нормы которого являются исходными для всех отраслей права;

3) оно устанавливает основополагающие принципы конституционного строя, являющиеся важнейшими нормами и для других отраслей права;

4) оно фиксирует основные права и свободы человека и гражданина, реализация которых порождает правоотношения в других отраслях права;

5) оно устанавливает принципы государственно-территориального устройства, а в федерациях - разграничение полномочий между федерацией и ее субъектами;

6) оно учреждает систему органов государственной власти, наделяет их полномочиями и определяет основные начала их деятельности;

7) оно регулирует сам процесс создания права, определяет виды правовых актов.

Являясь ведущей отраслью права в системе отраслей национального права, конституционное право не включает и не объединяет другие отрасли права. Оно устанавливает лишь основополагающие принципы, которым должны соответствовать нормы других отраслей права.

Основанием для отнесения нормы права к той или иной отрасли является не столько ее источник, сколько предмет регулирования. Поэтому многие нормы конституционного права содержатся не только в конституциях (основных законах) страны, но и в национальном законодательстве, и в иных актах.

Конституционно-правовыми нормами являются установленные или санкционированные государством общеобязательные правила поведения, регулирующие общественные отношения и составляющие однородную группу. Им свойственны общие признаки, присущие всем правовым нормам. В то же время конституционно-правовые нормы, отличаются от норм других отраслей права своим содержанием, т. е. сферой общественных отношений, на регулирование которых они направлены; источниками, в которых они выражены; учредительным характером содержащихся в них предписаний; субъектами, на регулирование поведения которых они направлены; своеобразием вида норм; особенностями их структуры и др.

В конституционном праве значительно больше, чем в других отраслях, норм общерегулятивного характера. К ним относятся нормы-принципы, нормы-декларации,

нормы-определения, нормы-цели, нормы-программы, нормы-разъяснения, нормы-справки и др. Нормами-принципами и нормами-декларациями являются нередко основополагающие положения конституций. «Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Жогорку Кенешем и Президентом» (п.1 ст. 3 Конституции Кыргызской Республики). «Республика поощряет развитие культуры, а также научных и технических исследований» (ст. 9 Конституции Италии).

Конституции и другие источники конституционного права имеют положения, в которых даются объяснения значения того или иного термина, устанавливается, что понимается под отдельными словами, применяемыми в конституциях или других нормативных актах. «Кыргызская Республика (Кыргызстан) является суверенным, демократическим, правовым, светским, унитарным, социальным государством» (ч.1 ст. 1 Конституции Кыргызской Республики). «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» (ст. 1 Конституции Российской Федерации). «Парламент является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства» (ст. 41 Конституции Японии). «Немцем по смыслу настоящего Основного закона является, если иное не установлено законом, тот, кто обладает германским гражданством или кто был принят на территории Германской империи по состоянию ее на 31 декабря 1937 года, в качестве беженца или изгнанного, принадлежащего к немецкому народу, или в качестве его супруга или потомка» (ст. 116 Основного закона ФРГ).

Широкое распространение в конституционном праве имеют и нормы-правила. «Полномочия Национального собрания истекают в день открытия очередной сессии в апреле пятого года, следующего за избранием Собрания» (ст. L.0.121 Избирательного кодекса Франции).

В конституционном праве встречаются и нормы-цели, нормы-программы. Это особенно характерно было для советских конституций, конституций социалистических стран, некоторых конституций развивающихся государств. Такие нормы представляют собой программные положения, нередко перенесенные в конституцию из программных документов единственной правящей партии.

Среди норм конституционного права выделяется группа норм, которые называют «нормы-разъяснения» и «нормы-справки». Такие нормы содержатся в преамбулах конституций и законодательных актов. Они, например, фиксируют важнейшие факты из национальной истории, поворотные события в жизни страны и не могут быть изменены или отменены без применения установленного порядка внесения поправок и изменений в конституцию или в законодательный акт.

Нормы конституционного права многообразны и отличаются друг от друга. Отличительные признаки дают основание их классифицировать.

По степени определенности содержащихся в них предписаний нормы конституционного права делятся на диспозитивные и императивные. Диспозитивные – такие нормы, которые оставляют возможность выбора поведения на усмотрение участника конституционно-правовых отношений. Это, например, нормы, предоставляющие правительству право в случае выражения вотума недоверия уйти в отставку или распустить парламент, или его нижнюю палату, право главы государства объявить при определенных условиях чрезвычайное положение и т. д. Однако таких норм в конституционном праве меньше, чем императивных, которые предписывают определенное поведение при соответствующих обстоятельствах. «Если Национальное собрание примет резолюцию порицания, - говорится в ст. 50 Конституции Франции, - или если оно не одобрит программу, или декларацию об общей политике Правительства, то Премьер-министр должен вручить Президенту Республики заявление об отставке Правительства».

По назначению в механизме правового регулирования нормы конституционного права разделяются на материальные и процессуальные. Материальная норма предусматривает содержание действия по правовому регулированию общественных отношений. «Законы принимаются Жогорку Кенешем» (ч. 2 п. 2 ст. 74 Конституции Кыргызской Республики). Процессуальные нормы определяют формы, в которых эта норма должна быть реализована:

«Законы принимаются Жогорку Кенешем в трех чтениях. Законы, решения Жогорку Кенеша принимаются большинством от числа присутствующих депутатов, но не менее чем 50 голосами депутатов Жогорку Кенеша, если иное не предусмотрено в настоящей Конституции» (ч. 4 ст. 80 Конституции Кыргызской Республики). Специальными сводами процедурных норм являются регламент парламентов, регламенты палат парламентав, в некоторых странах - законы о парламентах.

Классификация по юридической силе осуществляется в прямой зависимости от того, в каком нормативном акте (конституции, законе, подзаконном акте) выражена норма конституционного права. Наибольшей юридической силой обладают нормы конституций. Ни одна правовая норма не может противоречить конституции страны.

Различают также нормы, действующие на территории всей страны, и нормы, действующие на территории отдельных регионов, субъектов федерации, муниципальных образований.

Нормы конституционного права классифицируют и по времени их действия - на постоянные и временные. Временными нормами являются такие, которые выражены в актах временного действия, в переходных положениях конституций и др. «Институты Республики, предусмотренные настоящей Конституцией, - отмечается в Конституции Франции, - будут созданы в течение четырех месяцев со дня ее промульгации» (ч. 1 ст. 91). Постоянные нормы конституционного права не имеют определенного срока действия.

В ряде стран приняты законы о чрезвычайном положении. Нормы таких законов действуют только в случае объявления чрезвычайного или военного положения. «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия» (ч. 1 ст. 56 Конституции Российской Федерации).

Нормы конституционного права объединяются в конституционно-правовые институты. Конституционно-правовые институты - совокупность норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений. Такими институтами являются, например, институт главы государства, местного самоуправления и т. д. Конституционно-правовые институты существенно различаются по объему регулируемых отношений, по числу норм и их юридической силе. Среди конституционно-правовых институтов выделяют комплексные (генеральные) институты, которые включают пединституты. Комплексными институтами являются, например, совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих народное представительство, права и свободы человека и гражданина и др.

Первый, из них включает институты народного представительства на общегосударственном уровне (парламент), народного представительства в составных частях государства (например, легислатуры штатов в США), народного представительства в муниципальных образованиях. Второй включает институты гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав. Нередко в конституциях указывается, какими актами регулируется тот или другой институт. Например, в Конституции Российской Федерации называется более десяти федеральных конституционных законов или ряд федеральных законов, которые становятся основой конституционно-правового регулирования института. В других странах для этого предусмотрены органические законы, принимаемые в особом порядке, и т. д.

Разумеется, совокупности конституционно-правовых норм, близких по содержанию и являющихся конституционно-правовыми институтами, имеют в различных странах существенное различие. Институты, имеющиеся в одних странах, могут отсутствовать в других. Например, институт омбудсмана (уполномоченного по правам человека) имеется далеко не во всех странах.

Определение принадлежности конституционно-правовой нормы к тому или иному институту необходимо для того, чтобы правильно уяснить механизм их реализации.

Отношения, урегулированные нормами конституционного права, становятся по своей форме конституционно-правовыми отношениями. Им свойственны как общие черты, присущие всем правоотношениям, так и специфика. Отличия от других правоотношений связаны с их содержанием и составом субъектов. Конституционно-правовые отношения характеризуются большим, чем в других сферах, разнообразием. Но все они возникают в основном в процессе осуществления государственной власти и реализации прав и свобод человека.

В зависимости от характера норм конституционного права формы конституционно-правовых отношений носят общий или конкретный характер.

Нормы-принципы, нормы-декларации порождают правоотношения общего характера, которыми, как правило, не определены субъекты отношений, их конкретные права и обязанности. Это относится, например, к декларируемым конституциями народному суверенитету (ст. 3 Конституции Франции), разделению властей (ст. 3 Конституции Кыргызской Республики), не отчуждаемости прав (ст. 1 Основного закона ФРГ) и т. п. Эти общие принципы имеют определяющее значение для возникновения конкретных конституционно-правовых отношений, в которых четко определены субъекты, их взаимные права и обязанности.

Для возникновения конкретных конституционно-правовых отношений недостаточно только урегулированности конституционно-правовой нормой. Для этого необходим также определенный юридический факт, приводящий норму в действие. Юридическими фактами являются события или действия, которые влекут за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношения. Развитие правоотношений побуждается, как правило, целой системой юридических фактов. Так, правоотношению по реализации права избирать предшествуют юридические факты: достижение определенного возраста (обычно 18 лет), назначение дня выборов, образование избирательных комиссий, округов, участков, составление списков избирателей и т. п.

Конституционно-правовые отношения действуют не сами по себе. Кроме юридических фактов, необходимы еще субъекты, которые наделяются определенными правами и обязанностями. Между ними и возникают правоотношения.

В отличие от сферы частного права, где классификация субъектов правоотношений ограничивается их делением на физические и юридические лица, в конституционном праве, относящемся к числу отраслей публичного права, классификация субъектов конституционно-правовых отношений иная.

Субъектами конституционно-правовых отношений являются:

а) физические лица: граждане, иностранцы, лица без гражданства, обладающие конституционными правами и свободами на территории данной страны; правда, права иностранцев и лиц без гражданства ограничены;

б) общности людей: народ данной страны, которому принадлежит вся государственная власть; народы субъектов федерации; население административно-территориальных единиц (провинций, областей, районов, городов, сел и др.), которое выступает в качестве избирателей и формирует представительные органы власти и местного самоуправления;

в) государство, обладающее суверенитетом на всей своей территории и независимостью в отношениях с другими государствами;

г) государственно-территориальные образования, являющиеся составными частями федераций и обладающие законодательно-властными полномочиями; автономные образования в унитарных государствах, имеющие определенные права в решении национально-культурных вопросов;

д) органы государственной власти: центральные (парламент, глава государства, правительство, орган конституционного контроля, верховный суд и др.); региональные (представительный орган, региональная администрация и др.); государственные органы местного управления;

е) органы местного самоуправления, создаваемые муниципальными образованиями, которые наделяются правом решать все основные вопросы местной жизни;

ж) депутаты парламентов и региональных законодательных собраний, представительных учреждений местного самоуправления;

з) ассоциации граждан: политические партии, одной из функций которых является участие в формировании представительных органов путем выдвижения кандидатов в депутаты или списков кандидатов, кандидата на должность президента страны и других должностных лиц; массовые общественные организации, профсоюзы, религиозные объединения и др.

Перечисленный круг субъектов конституционно-правовых отношений присущ всем государствам. В некоторых из них имеются субъекты, не характерные для других стран как, например, церковь, главой которой нередко выступает монарх.

Список литературы:

Конституция Кыргызской Республики, принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года. - «Эркин-Тоо».- 2010.06.07.№61 (1981).

Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года (принята всенародным голосованием). «Собрание законодательства Российской Федерации», 26.01.2009 года, №4.

Конституции зарубежных государств: США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Греция, Япония, Канада. - М.: Изд-во БЕК.- 2003.