



Голощапов А.М.

**Нормативно-правовое закрепление  
и формы реализации государственно-правовой  
стратегии в правовом государстве**

Книга подготовлена и издана  
Независимым экспертно-правовым советом  
при финансовой поддержке  
Института «Открытое Общество»

**Голощапов А.М.**

Нормативно-правовое закрепление и формы  
реализации государственно-правовой стратегии  
в правовом государстве. М.: Р.Валент, 2012. — 104 с.

Работа посвящена исследованию такого явления как государственно-правовая стратегия, её функции, цели и задачи. Конституция провозгласила Россию как правовое государство, и в этом ключе актуальным является изучение государственно-правовой стратегии в части построения правового государства. Исследование предназначено для широкого круга читателей, а также для юристов, специалистов в области теории государства и права, конституционного права и прав человека.

© Голощапов А.М., Независимый экспертно-правовой совет, 2012

© Художественное оформление, Парамонов Д.А., 2012

© Макет, Мичурина В.П., 2012

ISBN 978-5-93439-397-8

**Голощапов А.М.**

Нормативно-правовое закрепление  
и формы реализации  
государственно-правовой стратегии  
в правовом государстве

Р.Валент

Москва 2012

# Содержание

<b>Введение</b> .....	6
<b>Глава 1. Предпосылки необходимости закрепления государственно-правовой стратегии в правовом государстве</b>	
§ 1. Понятие государственно-правовой стратегии ..	12
§ 2. Нормативное закрепление государственно-правовой стратегии .....	29
§ 3. Государственно-правовая стратегия как процесс реализации Конституции .....	57
<b>Глава 2. Субъекты реализации государственно-правовой стратегии</b>	
§ 1. Деятельность Президента Российской Федерации — основа формирования государственно-правовой стратегии Российской Федерации .....	68
§ 2. Место и роль Федерального Собрания Российской Федерации в формировании государственно-правовой стратегии .....	77
§ 3. Правительство Российской Федерации как системный фактор государственно-правовой стратегии .....	87
<b>Заключение</b> .....	91
<b>Библиография</b> .....	94

## Введение

---

Конституция Российской Федерации закрепила и объявила права и свободы человека высшей ценностью. Таким образом, написание данной работы обусловлено исследованием прежде всего Конституции Российской Федерации не только как высшего нормативного правового акта, но и как программного документа, обозначившего вектор развития российского законодательства, в том числе в области прав человека, на основе чего выявлена потребность в формулировании концепции государственно-правовой стратегии в первую очередь в развитии прав человека, их охране и защите. Необходимость разработки такой концепции определяется содержанием и смыслом Конституции Российской Федерации, раскрытием ее политико-правового и социально-экономического потенциала. Работе придает актуальность также исследование по выявлению места и роли государственно-правовой стратегии в процессе реализации потенциала Конституции Российской Федерации в области прав человека.

Проблемная ситуация, характеризующаяся в работе, порождается некоторыми особенностями функционирования права в переходных социальных системах, когда возникают противоречия между элементами строящейся правовой системы и объективной действительностью. Принятие Конституции наметило исторический рубеж в становлении и эволюции развития правового государства и законодательства, направленного на развитие положений Конституции о правах человека. Конституция оформила основные направления его развития, сформулировала новые правовые и нравственные идеалы и ценности, которые должны быть положены в основу государственно-правовой стратегии.

Стратегия в самом общем плане — это создаваемая и переживаемая реальность, выражающаяся в жизненной взаимосвязи и взаимообусловленности стратегии госу-

дарства, стратегии права и стратегии общества. Поэтому одна из задач, стоящих перед современным правосознанием, заключается в осмыслении роли стратегии в праве и ее связи с конституционно-правовой практикой.

Государственно-правовая стратегия, в том числе в области прав человека, основывается на потенциале Конституции Российской Федерации, раскрытие и реализация которого — актуальная и необходимая задача для будущего Российской Федерации. Так Президент России В.В. Путин, выступая на торжественном приеме в честь десятилетия Конституции Российской Федерации, отметил: «Сегодня накопленный за десятилетия опыт применения Конституции нужен нам и для решения внутренних задач, и для эффективных ответов на вызовы современности»<sup>1</sup>. Значимость вопроса вызывает настоятельную необходимость изучения Конституции, как целостного явления, образующего систему государственно-правовой стратегии.

Полагаем целесообразным проанализировать содержание Конституции на предмет наличия предпосылок формирования государственно-правовой стратегии. Разработать гипотезу о концепции государственно-правовой стратегии, включающую ее понятие и признаки, конституционные основы, а также аргументацию настоятельной потребности в ее создании и развитии, существующую в государстве, праве и обществе. Важнейшим результатом этого этапа исследования является положение об определении Конституции Российской Федерации как основы государственно-правовой стратегии, задающей базовые направления развития государства, права, общества.

Функционирование государственно-правовой стратегии существенно зависит от действий формирующих и реализующих ее конституционных субъектов. Основное предна-

---

<sup>1</sup> Речь на торжественном приеме, посвященном десятилетию Конституции Российской Федерации 12 декабря 2003 г. Официальный сайт Президента Российской Федерации. [www.president.kremlin.ru](http://www.president.kremlin.ru)

значение стратегии заключается в наполнении новым качественным содержанием ключевых конституционных признаков российского государства — демократическое и правовое. В этом плане государственно-правовая стратегия может быть понята как целенаправленная деятельность Главы государства, Федерального Собрания, Правительства по предметному наполнению этих оснований российской государственности.

Роль государственно-правовой стратегии заключается не только в том, чтобы заложить долговременные принципы правотворческой и правоприменительной деятельности правового государства. Задача работы — исследовать как процесс становления государственно-правовой стратегии в этой сфере на базе конституционных основ и ее значение для современного российского государства, права и общества. Конечная цель работы заключается в том, чтобы, используя современный категориальный аппарат и системную методологию, разработать и предложить специалистам концепцию основ государственно-правовой стратегии в правовом государстве. Эта концепция позволяет определить проявления, закономерности функционирования и развития страны, общества и правовой системы, а также спрогнозировать ее будущее состояние.

В отечественной правовой научной литературе до настоящего исследования термин «государственно-правовая стратегия» не употреблялся. Следует заметить, что одним из основных признаков стратегии является ориентация на долговременные цели и задачи. Необходимость планирования в деятельности государства на основе права была изложена в монографии О.Е. Кутафина «Плановая деятельность советского государства» (1980), где автор отмечает, что «исследование правовых вопросов плановой деятельности государства требует комплексного изучения всех его сторон. Такой метод позволяет выявить организационную взаимосвязь между этими сторонами, основные направления воздействия государства на разные сферы жизни общества, ведущие тенденции ее



правового регулирования»<sup>2</sup>. Термин «государственно-правовая стратегия» впервые был введен в исследовательский оборот Г.Э. Бурбулисом<sup>3</sup>.

Предпосылки государственно-правовой стратегии всегда присутствовали в природе развития права, представляя собой иные понятийные формы. Научная практика оперировала такими понятиями, как «планирование», «правовые цели». Анализ содержания Конституции Российской Федерации и ее смысла приводит к возможности из сформулированных выводов на основе научной практики вывести востребованный термин государственно-правовая стратегия, имеющий одинаковую природу с планированием.

Предметом исследования является концептуальное содержание и смысловой потенциал Конституции Российской Федерации. И в этом ключе определяющее значение имеют двадцать лет существования Конституции России, в течение которых происходили: становление России как правового государства, реализация положений Конституции в федеральном и региональном законодательстве в области прав человека, формирование избирательной системы. Сегодня же основное внимание направлено на долговременные цели и ценности Конституции как комплексной системы. Президент Российской Федерации В.В. Путин на торжественном приеме, посвященном десятилетию Конституции России отметил: «Строгое следование Конституции — это основа успешного развития государства и гражданского согласия в обществе. Ресурсы

---

<sup>2</sup> См. Кутафин О.Е. «Плановая деятельность советского государства» М., 1980. С. 5.

<sup>3</sup> Подробнее см. «Стратегия». № 1. 1998. С. 7; Бурбулис Г.Э. Профессия политик. М.: Изд. Дом Стратегия, 1999. Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение. М., Изд. Совета Федерации, 2003; Мониторинг правового поля и правоприменительной практики. Парламентские слушания. Вып. 2. М.: Изд. Совета Федерации, 2003; Становление новой российской государственности: реальность и перспективы. М.: УРСС, 1996. Ч. 17, ст. 30. Регламент Совета Федерации Российской Федерации

Конституции далеко не исчерпаны»<sup>4</sup>. В силу этого важно отметить изучение, обозначение и систематизацию долгосрочных целей, заложенных в Конституции, как основы государственно-правовой стратегии в части построения правового государства.

Важным является изучение концептуального ресурса Конституции посредством понятия «государственно-правовая стратегия», с помощью которого выявляется ее системная логика, правовое, политическое содержание и социальное значение для построения правового государства и совершенствования его функционирования.

В рамках данной работы предпринята попытка анализа некоторых нетрадиционных теоретических особенностей и научных проблем с целью выявления путей формирования и развития правового государства.

В научный оборот вводится понятие «государственно-правовая стратегия». Впервые исследуется взаимодействие органов государственной власти — Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации — в качестве субъектов государственно-правовой стратегии, оказывающих влияние на формирование правового государства.

Определенная новизна исследования проявляется и в выборе особой методологии. Государственно-правовая стратегия представляет собой систему юридико-мировоззренческих целей и ценностей. Отражение этой системы ценностей в Конституции Российской Федерации оказывает влияние на общественные отношения, которые определяют организационное и функциональное единство общества.

Проведенное исследование позволяет на основе государственно-правовой стратегии вскрыть новые взаимоотношения между политикой и правом, правом и гражданским обществом.

---

<sup>4</sup> Речь на торжественном приеме, посвященном десятилетию Конституции Российской Федерации 12 декабря 2003 г. Официальный сайт Президента Российской Федерации [www.president.kremlin.ru](http://www.president.kremlin.ru)

# Глава 1.

Предпосылки  
необходимости  
закрепления  
государственно-правовой  
стратегии в правовом  
государстве

---

## § 1. Понятие государственно-правовой стратегии

---

Социально-практическая ситуация, в которой находится современное российское общество и государство, диктует повышенный интерес к использованию стратегического подхода в разнообразных сферах жизни общества. Не является исключением и дальнейшее развитие правового государства. Сегодня применение стратегии — это сознательно переживаемая реальность. Современное правосознание испытывает настоятельную потребность в исследовании и формировании стратегического ориентирования в государственно-правовой практике и науке.

Основной предпосылкой необходимости применения стратегии, определения вектора дальнейшего развития общества и государства явился факт принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. происходило в сложных общественно-политических и исторических условиях. Российская Федерация находилась в переходном периоде, когда предыдущее мировоззрение, цели и идеалы прежней политической системы исчерпали свои возможности, а правовые ценности и новое мировоззрение еще не были обозначены. Российское общество находилось в состоянии идейно-ценностного вакуума. Политическая система не была стабильной, назревал раскол в обществе. Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г. способствовало политической стабилизации и социальной консолидации. Таким образом, Конституция Российской Федерации не только сыграла роль политико-правового учредителя, координатора системы законодательства, не только положила начало становлению новой современной отечественной правовой системы, но и выполнила ряд других социально-политических функций. Прежде всего, Конституция Российской Федерации установила своеобразные «правила игры» для

различных политических сил, отступление от которых переводится в юридическую плоскость и считается нарушением Конституции Российской Федерации. Обязательность и периодичность выборов, срок полномочий и порядок формирования органов государственной власти, формы нормативных правовых актов, их иерархия и юридическая сила — все это позволило стабилизировать политическую систему России начала 90-х. «Содержание данного процесса состоит в структурировании государственной власти в относительно самостоятельные и взаимосвязанные институты, чьи взаимоотношения основаны на Конституции, а деятельность осуществляется в пределах и рамках конституционных полномочий»<sup>1</sup>. Кроме того, Конституция в определенной степени сняла социальную напряженность в российском обществе, явилась тем социально-философским центром, вокруг которого сплотились российские граждане.

Представляется, что Конституцию Российской Федерации необходимо также рассматривать не просто как нормативный правовой акт, но как некое целостное философское явление в жизни современного российского общества, оказывающее влияние на все стороны жизни. И в этом ключе необходимо учитывать ее целостность в единстве проявления всех ее сторон. Как явление Конституция Российской Федерации воздействует на события и процессы, выражающие внешнюю сторону действительности, проявляющиеся в духе и сущности Конституции. С философско-правовой точки зрения сущность Конституции и содержание ее норм, обнаруживаются в проявлении ее характеристик в действительности.

Во взаимоотношении сущности и содержания Конституции Российской Федерации обнаруживается диалектика единства и многообразия. Единство заключается в том, что все общественные отношения, различные сторо-

---

<sup>1</sup> См.: Становление новой российской государственности: реальность и перспективы. М.: УРСС, 1996. С. 23

ны и проявления человеческой жизни в России должны происходить на основе юридико-мировоззренческих ценностей, обозначенных Конституцией Российской Федерации. Многообразие же выражается в определенном воздействии Конституции на совершенно разные сферы жизни общества. Прежде всего, это правовая система, развитие культуры, формирование нравственно-идеологических взглядов общества и каждого индивидуума. Это постановка целей и задач во всех сферах общественных отношений, в том числе нравственных и человеческих ориентиров, не подлежащих правовому регулированию, например область морали. В конечном итоге, воздействие рассматриваемого явления, выводит его к новой определенной форме философско-гражданского мировоззрения, которое можно назвать конституционным мировоззрением.

Конституционным мировоззрением можно считать систему взглядов и понятий об окружающем мире на основе идей конституционализма и ценностей Конституции. Дело в том, что мировоззрение является отражением общественного бытия и зависит от уровня развития человеческих знаний и уровня развития общественного строя. «Конституционное мировоззрение — система основанных на Конституции взглядов институтов государственной власти, общественных институтов, граждан, определяющая стратегию страны, с одной стороны, как исполнение государством обязанности по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, с другой стороны, стратегию гражданского общества как необходимость активного проявления гражданами гражданской позиции и гражданской ответственности за состояние государства и общества»<sup>2</sup>. Представляется, что формирование в российском обществе конституционного мировоззрения — одна из сверх-

---

<sup>2</sup> См.: Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение. М.: Изд. Совета Федерации, 2003. С. 256.

задач государственно-правовой стратегии, в рамках которой необходимо развивать правовое государство, формировать правовую культуру общества. С обратной стороны, само мировоззрение имеет огромное значение, так как оно определяет отношение людей к окружающей действительности и служит руководством к действию<sup>3</sup>. Таким образом, потребность в конституционном мировоззрении в современном российском обществе велика, так как оно необходимо для построения эффективного правового и социального государства.

Выбор философской системы и подхода к рассмотрению сущности и значения Конституции бесконечно важен для понимания формирования государственно-правовой стратегии и построения на ее основе конституционного мировоззрения, которое необходимо обществу для организации жизнедеятельности.

И если подходить к реализации Конституции с философско-правовой точки зрения, то надо отметить, что оформление конституционного мировоззрения — важный элемент государственно-правовой стратегии, который устанавливает не только обязанности государства, но и активную гражданскую позицию и ответственность граждан.

Чтобы улучшить политическое положение народа, необходимо реформировать и усовершенствовать не только его учреждения, но и, прежде всего, людей, граждан, сам народ. Для реализации всех конституционных норм общество должно быть готовым соглашаться на все акты выполнения социального обязательства — это значит поистине быть членом человеческого общества. К декларации прав важно прибавить декларацию обязанностей, что необходимо проникнуться каждому сознанием своего долга по отношению к обществу. В этом и есть задача современного конституционного мировоззрения. Конституция предлагает нам двигаться по направлению к правовому государству,

---

<sup>3</sup> Подробнее см. Философский словарь. М., 1968. С. 219.

задача политики — так организовать общество, чтобы оно было готово не только требовать свои права, но и выполнять свой гражданский долг.

В толковом словаре В. Даля термин «стратегия» означает «ученье о лучшем расположении и употреблении всех военных сил и средств»<sup>4</sup>. Словарь иностранных слов под словом «стратегия» понимает «искусство руководства общественной политической борьбой; общий план ведения этой борьбы, исходящий из расстановки и соотношения основных классовых, политических сил на данном этапе исторического развития»<sup>5</sup>.

Однако изначально слово «стратегия», произошедшее от греческого *stratos* — войско и *ago* — веду, применялось исключительно в военной области, поэтому было бы не лишним обратить внимание на то, что означает стратегия в военном смысле. Так, известный западный военный теоретик Б. Лиддел-Гарт в своей книге «Энциклопедия военного искусства» отмечает, что стратегия — это «искусство распределения и применения военных средств для осуществления целей политики. Стратегия имеет дело не с простым передвижением войск, к чему часто сводят ее роль, а с результатами этого передвижения»<sup>6</sup>.

Слово «стратегия» употребляется также и в ином понимании: «такие дискурсы как экономика, медицина, грамматика, науки о животных существах открывают место определенным организациям концептов, некоторым группировкам объектов, типам высказываний, которые формируют, в соответствии со степенью их связанности, строгие устойчивости, определенные темы и теории... Эти темы и теории мы условно называем стратегиями — независимо от их формального уровня»<sup>7</sup>. «Сфера стратегии — это разработка моделей потребного будущего.

---

<sup>4</sup> Даль В. Толковый словарь великорусского живого языка. Т. 4. С. 336.

<sup>5</sup> См.: Словарь иностранных слов. М., 1979. С. 486.

<sup>6</sup> См.: Лиддел-Гарт Б. Энциклопедия военного искусства. М., 1999. С. 368.

<sup>7</sup> См.: Фуко М. Археология знаний. Киев, 1997. С. 65.



Лишь четко определив свои стратегические позиции и основную линию мышления и поведения, человек увереннее чувствует себя в этом мире»<sup>8</sup>.

Анализируя приведенные определения для формирования понятия «государственно-правовая стратегия», следует обратить внимание на следующие главные моменты. Во-первых, сама по себе стратегия занимается наиболее лучшим, оптимальным распределением сил и средств. Роль государственно-правовой стратегии заключается в том, чтобы координировать и направлять правотворческие и правоприменительные действия и законотворческие ресурсы органов государственной власти Российской Федерации на достижение политических, правовых, экономических и социальных целей и ценностей, в том числе по формированию правового государства. Стратегия должна не только сочетать использование различных правотворческих и правоприменительных средств для развития правового государства и общества, но и обеспечить такое их функционирование, которое позволяло бы избежать ущерба для будущего России, гарантировать ее безопасность и процветание. Успех стратегии главным образом зависит от правильного согласования цели со средствами. Цель должна соотноситься с общим количеством имеющихся средств, а средства, используемые для достижения каждой промежуточной задачи на пути к конечной цели, должны соответствовать важности этой задачи. Излишек средств может быть так же вреден, как и их недостаток.

Во-вторых, представляя собой искусство руководства, стратегия предлагает общий план действий, который будет эффективен и осуществим лишь с учетом расстановки общественно-политических и иных сил на конкретном историческом этапе. Так, государственно-правовая стратегия имеет дело с общественным движением, которое состоит из двух элементов:

---

<sup>8</sup> См.: Стратегия. 1998. № 1. С. 11.

- Объективного, или стихийного;
- Субъективного, или сознательного.

Элемент объективный, стихийный — это те процессы, которые независимы от сознательной и регулируемой воли человека. «Стратегии нечего делать с этими процессами, ибо она не может ни отменить, не изменить их, она может лишь считаться с ними и исходить из них»<sup>9</sup>.

Однако общественное движение имеет еще и субъективную, сознательную сторону. Субъективная сторона — это отражение в сознании людей стихийных процессов движения, сознательное и планомерное движение к определенной цели. Эта сторона в отличие от объективной подлежит воздействию стратегии. Если в ходе объективных процессов стратегия не может чего-либо изменить, то здесь поле ее применения очень широко, так как стратегия может ускорить или замедлить движение, направить его по кратчайшему пути либо, наоборот, вовлечь на путь тяжелый и болезненный в зависимости от недостатков стратегии.

Важнейшей задачей стратегии является определение того основного направления, по которому должно пойти развитие страны, и остановить процессы, препятствующие этому развитию. План стратегии — это план организации решающих действий в том направлении, в котором они могут дать максимум результатов. Иначе говоря, верно определить направление действий — значит определить характер всей деятельности на девять десятых.

Кроме того, стратегия не представляет собой чего-либо раз и навсегда утвержденного. Она меняется в зависимости от исторических поворотов и исторических сдвигов. Эти изменения выражаются в том, что для каждого отдельного исторического поворота, вырабатывается отдельный, соответствующий ему исторический план, действующий в течение всего периода от одного исторического поворота до другого. Стратегический план содер-

---

<sup>9</sup> См.: Сталин И.С. О политической стратегии и тактики русских коммунистов // Сочинения. Том 5. М.: ОГИЗ; Государственное издательство политической литературы, 1947. С. 161.

жит в себе определение направления основного развития и схему соответствующего размещения миллионных масс на социальном фронте. Естественно, что стратегический план, годный для одного исторического периода, имеющего свои особенности, не может быть годным для другого исторического периода, имеющего совсем другие особенности. Каждому историческому повороту соответствует необходимый для него стратегический план.

В-третьих, особенностью стратегии является тот факт, что она охватывает как теорию, где изучает закономерности и способы действий, разрабатывает теоретические основы планирования, так и практику, где занимается определением стратегических задач и поиском для их выполнения сил и средств.

Государственно-правовая стратегия имеет свою специфику и представляет собой спланированные правотворческие и правоприменительные действия органов государственной власти по формированию перспективной политико-правовой системы государства, опирающейся на правильные и далеко идущие прогнозы, исходящие из расстановки потребностей и соотношения социально-политических сил на данном историческом этапе.

В своей монографии «Плановая деятельность советского государства» О.Е. Кутафин отмечает, что плановая деятельность представляет собой систему мероприятий органов государственной власти и органов государственного управления, направленных на обеспечение планомерного развития экономики и важных социальных направлений<sup>10</sup>. Очевидно, что стратегия и планирование есть в некоторой степени явления одного порядка. Исходя из этого первоочередная задача субъектов государственно-правовой стратегии заключается в том, чтобы спрогнозировать и оценить те процессы, которые могут произойти в обществе и государстве, и, действуя на опережение, урегулировать те или иные общественные отношения норма-

---

<sup>10</sup> См. Кутафин О.Е. Плановая деятельность советского государства. М., 1980. С. 34.

ми права, направив их в законное русло, тем самым получив заблаговременную возможность их контролировать.

Стратегия имеет ряд признаков, которые также распространяются и на государственно-правовую стратегию:

- 1) согласованность и взаимосвязанность действий всех субъектов;
- 2) действия по единому плану;
- 3) только коллективное осуществление;
- 4) достигает существенные результатов, приводящих к коренному изменению обстановки;
- 5) представляет собой систему, состоящую из единого плана, установленных целей и задач, планирования, а также действий по достижению и сохранению желаемого результата.

Таким образом, государственно-правовая стратегия — это система согласованных и взаимосвязанных действий ее субъектов по реализации запланированных задач и достижению целей, проводимых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и согласно единому замыслу, обеспечивающему становление нового российского государства.

С понятием государственно-правовой стратегии тесно связаны следующие понятия:

■ Стратегическая цель — конечный результат, который достигается последовательным выполнением задач, включенных в единый замысел.

■ Стратегическая задача — крупная задача, решение которой приводит к резкому или коренному изменению обстановки.

■ Стратегическое руководство — деятельность субъектов стратегии, осуществляемая согласно единому плану для достижения существенных результатов. Включает в себя определение целей и задач, способов и средств их достижения, обеспечение ресурсами, а также непосредственное руководство и контроль за достижением поставленных целей.

Сущность государственно-правовой стратегии может быть понята следующим образом, она:

- 1) охватывает вопросы теории и практики развития государства, максимального развития правового статуса личности, эффективности федерализма;
- 2) исследует и фиксирует те закономерности, которые происходят в государстве и обществе в связи с реализацией правовой стратегии, анализируя предпосылки и последствия;
- 3) разрабатывает способы и формы подготовки и осуществления преобразований и модернизации государства и общества;
- 4) определяет цели и задачи, необходимые для действия государственных органов власти Российской Федерации и иных субъектов в рамках реализации государственно-правовой стратегии.

Представляется немаловажным обозначить те принципы, на основе которых может действовать государственно-правовая стратегия.

**Первый принцип.** В каждой конкретной ситуации с учетом политических, экономических, социальных и иных факторов необходимо выбирать цель, соответствующую имеющимся в наличии средствам и силам, так как необходимо отличать возможное от невозможного.

**Второй принцип.** Достижение той или иной цели возможно различными путями. Однако необходимо следить за тем, чтобы выбранный путь реализации каждой конкретной задачи позволял на шаг продвинуться к достижению намеченной цели, а не уводил в сторону.

**Третий принцип.** При выборе направления действия необходимо отдавать приоритет тому направлению, действуя на котором одновременно можно достичь несколько целей.

**Четвертый принцип.** При формировании стратегического плана необходимо учитывать его гибкость. Действия субъектов государственно-правовой стратегии должны быть разработаны и скоординированы таким

образом, который бы позволял включать изменения и корректировать дальнейшие мероприятия на случай успеха, неудачи или частичного успеха. Использование сил и средств должно быть построено таким образом, чтобы развить наметившийся успех, либо приспособиться к изменившейся обстановке.

Безусловно, государственно-правовая стратегия функционирует в рамках действующей Конституции и направлена на достижение тех политико-правовых и культурно-духовных юридических и мировоззренческих целей и ценностей, которые определяет Конституция. Очевидно, что неудовлетворенность государственно-правовым и социально-культурным развитием России, как правового государства, диктует настоятельную необходимость в достижении более благоприятного положения. Понимание этой необходимости и есть та идейная основа, которая требует становления и формирования феномена государственно-правовой стратегии России. Ее сущность может быть понята как целенаправленные усилия Главы государства, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации по предметному наполнению двух оснований российской государственности: демократическое и правовое. Однако это наполнение не должно быть сиюминутным, ситуативным и непродуманным. Одна из задач государственно-правовой стратегии как раз и заключается в том, чтобы для реализации положений Конституции установить эффективный единый и согласованный замысел, определить план действий, поставить промежуточные задачи, решая которые, можно приблизиться к основным конституционным целям. «Система идей конституционализма не только раскрывает понятие права, но и задает направление формирования основных юридических конструкций»<sup>11</sup>. Однако представляется, что государственно-правовая

---

<sup>11</sup> См.: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя: понятие, содержание, проблемы становления. М.: МГЮА, 1994. С. 43

стратегия должна не только ставить конечные цели и разрабатывать их механизмы, но еще и определять системное соотношение актуальных вопросов развития, которые стоят перед страной.

Государственно-правовая стратегия представляет собой глубинную разработку современной концепции с выбором и включением социальных идей и ценностей, постановкой конкретных вопросов и программой их решения: каким должно быть современное правовое государство? Без четкого уяснения базовых целей, идей и идеалов Россию не в полной мере можно называть демократическим, федеративным, правовым государством. Взаимное недопонимание общества и власти, отсутствие представления о том, куда движется страна, не позволит создать устойчивые политическую, экономическую и социальную системы.

Важнейший вопрос, который должна решить государственно-правовая стратегия, — это согласовать и спланировать действия всех ее субъектов, а также подобрать эффективные политические, правовые, научные средства и способы для достижения и охраны ценностей, заложенных в Конституции Российской Федерации.

Немаловажным представляется ответить на вопрос о взаимодействии политической и государственно-правовой стратегии. Думается, что политическая стратегия представляет собой программу политических действий, сформулированную для завоевания и удержания власти. Положения политической стратегии не требуют отражения в праве, тогда как в рамках государственно-правовой стратегии необходимо принятие нормативных правовых актов, в которых она воплощается. И все же политическая стратегия шире государственно-правовой, поскольку включает в себя экономические, социальные, внешнеполитические отношения. Кроме того, изначально формулируется политическая программа — «единый замысел», на основе которого разрабатываются действия субъектов государственно-правовой стратегии и распределяются правотворческие и правоприменительные силы и средства.

Политика и политическая стратегия оказывают влияние на государственно-правовую стратегию, и, по утверждению Б.А. Страшуна, политический процесс выступает как способ реального существования Конституции<sup>12</sup>. Однако Конституция 1993 г. все же однозначно закрепила те юридические и мировоззренческие ценности, за рамки которых политическая стратегия выходить не в праве. «Вместе с тем, бесспорно, что базовые нормы Конституции выступают в качестве заданной цели, в качестве самодостаточных правовых идеалов»<sup>13</sup>. А следовательно, государственно-правовая стратегия, основой которой является Конституция, также оказывает влияние и даже ограничивает политическую стратегию. Поэтому последняя в какой-то степени должна основываться на государственно-правовой стратегии и не может противоречить ей.

Важно отметить, что в государственно-правовой стратегии политика и право находят свой синтез. Дело в том, что без права политические решения останутся не закрепленными и ничем не обеспеченными. Но как только политические взгляды, идеи, воззрения, находят свое отражение в нормах права и прежде всего в конституционно-правовых нормах, так норма сразу становится «государственным повелением, имеющим категорический характер. Она устанавливается или санкционируется властным органом, олицетворяет волю государства, выступает как общеобязательное предписание, охраняемое от нарушений предусмотренными государством мерами принудительного воздействия»<sup>14</sup>.

Через право политическая стратегия трансформируется в правовую, приобретает формально закрепленный

---

<sup>12</sup> См.: Страшун Б.А. Конституция и политический процесс // Конституция СССР: проблемы государствоведения и советского строительства. М., 1980. С. 77.

<sup>13</sup> См.: Становление новой российской государственности: реальность и перспективы. М.: УРСС., 1996. С. 141.

<sup>14</sup> Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 71.



признак и отражается в официальных источниках права. Благодаря праву политические решения охраняются от нарушений государством, устанавливается ответственность и санкция за их нарушение. Кроме того, формируется механизм их реализации. В своем послании 2000 г. президент Путин В.В. подчеркнул: «Наша важнейшая задача — научиться использовать инструменты государства для обеспечения свободы — свободы личности, свободы предпринимательства, свободы развития институтов гражданского общества»<sup>15</sup>. Под инструментом государства в первую очередь понимается право, которое, с одной стороны, ограничивает государство и подчиняет его закону, а с другой, — предоставляет ему возможность оформить, реализовать и охранять политические решения. Рассматривая в этом ключе государственно-правовую стратегию, следует подчеркнуть, что она не означает механического соединения политических решений с правом. Во-первых, как уже отмечалось, государственно-правовая стратегия формируется на основе Конституции Российской Федерации 1993 г., принятой на всенародном голосовании. Таким образом, государственно-правовая стратегия, ориентированная на конституционные положения, связывает и делает зависимыми от них политику и право, не позволяя выходить за эти рамки, что является важным критерием для дальнейшего развития правового государства. Строя стратегическую линию развития государства, права, общества, политика оформляет свои идеи и взгляды в виде правовых норм, придавая им общеобязательность. Однако данные политические решения не должны противоречить Конституции, поскольку ее соблюдение через право охраняется государством. Во-вторых, государственно-правовая стратегия не просто связывает политику и право. Она превращает стихийные процессы общественного движения в сознательное и плано-

---

<sup>15</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 08.07.2000 «Какую Россию мы строим». С. 7.

мерное достижение определенной цели с учетом конкретных исторических обстоятельств. В-третьих, ни право, ни политика не позволяют так эффективно воздействовать и направлять в необходимое русло общественные процессы, ускорять и замедлять их, как это делает стратегия. Право — это в какой-то мере закрепленное, охраняемое политическое решение. Политическое решение представляет собой результат осознанной неудовлетворенности текущей обстановкой и включает в себя осмысленное и волевое желание наступления более благоприятной ситуации. В то время как государственно-правовая стратегия, основываясь на правильных и далеко идущих прогнозах, представляет собой систему, которая формирует, согласовывает и планирует действия всех субъектов, позволяющих реализовывать промежуточные задачи, из которых и складывается достижение юридических и мировоззренческих целей и ценностей, заложенных в Конституции. Государственно-правовая стратегия — это система действий, которая, руководствуясь Конституцией, определяет, какие необходимо решить задачи и какие субъекты их должны решать, чтобы кратчайшим путем обеспечить становление нового российского государства.

Немаловажно отметить, что государственно-правовая стратегия несет в себе еще и координирующую задачу. Являясь системой согласованных действий, распределяя силы и средства в соответствии с единым замыслом, она на каждом конкретном историческом этапе должна учитывать все факторы, те или иным образом влияющие на развитие правового государства и общества. И в первую очередь, государственно-правовая стратегия — это конструктивный компромисс в общественных интересах, выявление коренных потребностей страны, приведение в соответствие идей культуры, общества и уровня законодательства.

Нельзя не отметить, что смысл государственно-правовой стратегии как раз и заложен в ее названии: буквально, это линия развития государства через право на основе Конституции для достижения и соблюдения установлен-

ных ею целей и ценностей. Безусловно, немаловажным элементом государственно-правовой стратегии является развитие и поддержание на должном уровне законодательства. Однако важная роль государственно-правовой стратегии заключается в построении и достижении такой системы согласованности действий ее субъектов, которая позволяла бы снимать социальные противоречия в обществе, формировать социальную стабильность в стране, способствовать переходу на качественно новый уровень развития науки и культуры в российском обществе.

Конституция, устанавливая государственно-правовые и социально-культурные ориентиры, также говорит об определенных результатах, к которым необходимо подвести государство, общество и право. Поэтому, с одной стороны, современная государственно-правовая стратегия России представляет собой путь от итогов сегодняшнего дня к тем далеким целям, достижения которых требует Конституция. С другой стороны, в ходе этого длительного пути государственно-правовой стратегии придется иметь дело с проблемами, которые будут возникать при решении промежуточных задач, направленных на достижение конечных целей. Действия могут выражаться в принятии, изменении и дополнении, отмене нормативных правовых актов, изменении избирательной системы или порядка формирования государственных органов власти Российской Федерации. В конечном счете, достигнув конечных результатов, роль государственно-правовой стратегии на данном историческом этапе будет сводиться к их удержанию, обеспечению и охране.

Очевидно, что в процессе своего развития государственно-правовая стратегия должна прогнозировать направления, к которым она движется. А действующая Конституция, по мнению С.А. Авакьяна, не только оформляет достигнутое и ставит новые задачи перед обществом и государством, но и стимулирует политическую активность, нацеливает государственные органы и общественные объединения, всех граждан на деятельность в духе нового основного закона. Иначе говоря, после принятия Конституции не должно

быть такого положения, что о ней тут же забыли, а люди жили бы и действовали в прежнем стиле, как будто бы ее и не было. Конституцию надо выполнять, и соответствующие ориентировки, а также механизмы должны содержаться в самой конституции<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД, 2000. С. 13.

## § 2. Нормативное закрепление государственно-правовой стратегии

---

Государственно-правовая стратегия России имеет конституционные основы. Для современного российского государства, права и общества Конституция является важнейшим правовым актом, в котором заложены основные направления формирования современной российской государственности. Конституция не только собрание философских и мировоззренческих концепций и политических программ. Прежде всего, это нормативный правовой акт, которому принадлежит ключевое положение в правовой системе. Она закрепляет стратегические идеи и принципы, характеризует российское общество и государство с политической, экономической, социальной и духовно-культурной сторон. В первую очередь Конституция Российской Федерации не только отражает, но и юридически закрепляет модель правового государства».

Существует ли в стране, задавался вопросом еще Ф. Лассаль, какая-то регулирующая, постоянно действующая сила, которая оказывала бы влияние на все, издаваемые в стране, правовые акты, влияла бы так, чтобы законы эти в известных границах всегда были таковы, как они есть и не могли бы быть иными? На этот вопрос надо ответить утвердительно. И сила эта есть «то фактическое соотношение сил, которое существует в данном обществе. Эти действующие соотношения сил присущи всему обществу. Они составляют постоянно действующую силу, определяющую все законы и все правовые учреждения данного общества, и делающую их такими, как они есть, и никакими другими»<sup>1</sup>. Очевидно, что речь идет о конституции, которая отражает существующий

---

<sup>1</sup> См.: Лассаль Ф. О сущности конституции // Конституционное право. Общая часть. Хрестоматия. / Авт. вступ. ст. и сост. Богданова Н.А. М., 1996. С 41.

общественный уклад и имеется во всех развитых странах. Каждая страна «не может не иметь какую-нибудь реальную конституцию, какой-нибудь общественный уклад, хороший или дурной все равно. И это также верно, как верно то, что всякий организм, всякое тело имеет свое строение, свою, говоря иначе, конституцию»<sup>2</sup>. Таким образом, в переходный период начала 90-х годов XX века в России соотношение социально-политических сил, общественный уклад изменились настолько, что все это вызвало потребность в новой Конституции, которая, закрепляя уже сложившиеся общественные отношения, на конституционном уровне отразила направление будущего развития современного российского государства. В ответ на эту потребность была принята Конституция 1993 г. Она стала правовой, политической, идеологической, мировоззренческой и философской основой государственно-правовой стратегии, указавшей направление развития и принципы эволюции государства и права.

Основой государственно-правовой стратегии, тем фундаментом, на котором она строится, является Конституция, назначение которой состоит в том, чтобы:

а) фактически закрепить власть и суверенитет народа и определить формы их осуществления;

б) учредить систему высших и местных государственных органов, и в соответствии с их функциональным назначением определить их субординацию и компетенцию;

в) определить принципы правового регулирования, детально установить правила законодательного процесса;

г) гарантировать подлинную свободу личности, определить конституционные основы этой свободы, взаимоотношения власти и личности<sup>3</sup>.

Указанный набор исходных начал Конституции также составляет конституционные принципы построения госу-

---

<sup>2</sup> Там же. С. 45.

<sup>3</sup> Подробнее См.: Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967. С. 36.

дарственно-правовой стратегии. Конституция устанавливает для государственно-правовой стратегии по формированию правового государства не только направления развития, но также рамки и границы, за которыми любые действия, осуществляемые субъектами государственно-правовой стратегии, а также правовые акты, издаваемым ими, будут признаны неконституционными.

С принятием Конституции ее нормы стали оказывать влияние на эволюцию новой правовой системы. «Важнейшей функцией конституции является определение основных начал правового регулирования, поэтому любая отрасль права черпает основные начала в конституции. Нет ни одной отрасли советского права, которая бы не имела своим источником нормы конституции»<sup>4</sup>. Конституция Российской Федерации 1993 г. заложила для построения правовой системы те черты и особенности, которые должны отражать современные условия, сложившиеся в стране. Это проявилось в выборе формы правления, признании человека высшей ценностью, распределении полномочий между ветвями власти, признании и равенства всех форм собственности. Все эти положения нашли отражение в первой главе Конституции Российской Федерации, которая составляет основы конституционного строя и указывает на исходные принципы становления государственно-правовой стратегии Российской Федерации.

Будучи принятой в переходный период, Конституция Российской Федерации 1993 г. отличается тем, что некоторые ее положения носят программный характер, она фиксирует принципы и цели, которые необходимо достичь. В этом заключается стратегический характер конституционных норм. Однако это вовсе не означает, что некоторые конституционные нормы не действуют и носят декларативный характер. Как справедливо отмечает О.Е. Кутафин, каждая конституционно-правовая норма может считаться действующей, если она издана уполномоченным на то госу-

---

<sup>4</sup> Там же. С.75.

дарственным органом в пределах его компетенции, с соблюдением установленного законом порядка ее принятия и вступила в законную силу<sup>5</sup>. В конституционных положениях виден опережающий характер модели построения перспективного правового государства и общества. В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации на органы государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединения возложена обязанность соблюдения Конституции Российской Федерации. Поэтому возникает объективная возможность максимально эффективно в процессе реализации положений Конституции Российской Федерации, направлять и стимулировать развитие правового государства в заданном Конституцией Российской Федерации стратегическом направлении. Конституция Российской Федерации выходит за рамки описания государственной организации, определения функций и компетенции органов государственной власти. Она касается многих сторон жизни гражданского общества, закрепляет многоукладность экономики, подчеркивает социальный характер государства, устанавливает принципы идеологического многообразия и многопартийности. Именно конституционные положения «знаменуют единство государственных и правовых установлений»<sup>6</sup>. Поэтому сфера конституционного регулирования весьма широка, что позволяет ей способствовать усилению организованности и согласованности в развитии государства и общества.

На основе Конституции Российской Федерации развивается российское государство и право, функционирует политическая система, строятся социальные, экономические отношения в обществе. Не все конституционные цели достигнуты на сегодняшний день, для государственно-правовой стратегии существует еще обширное поле

---

<sup>5</sup> См. Кутафин О.Е. Указ. соч. 2001. С. 112..

<sup>6</sup> См.: Кудрявцев В.Н., Васильев А.М. Право: развитие общего понятия // Советское государство и право. 1985. № 7. С 7.



деятельности. Конституционный потенциал используется еще не в полной мере, а положения Конституции Российской Федерации реализуются не всегда последовательно и эффективно. Поэтому сверхзадача государственно-правовой стратегии заключается в претворении конституционных норм в жизнь, достижении конституционных целей, на которых должны быть сосредоточены все усилия субъектов государственно-правовой стратегии.

Особо стоит подчеркнуть факт принятия Конституции на референдуме, в результате чего она явилась высшим, непосредственным выражением власти и воли народа. «Будучи принята народом путем всенародного голосования, Конституция Российской Федерации приобретает учредительный характер. Поскольку народ в демократическом государстве является носителем суверенитета и единственным источником власти, только он обладает и ее высшим проявлением — учредительной властью. Это означает, что именно народ имеет право принимать конституцию и посредством ее учреждать те основы общественного и государственного устройства, которые народ для себя выбирает»<sup>7</sup>. В этом смысле Конституция является не только правовой, но и социальной, моральной и нравственно-политической основой государственно-правовой стратегии. Общество путем референдума выразило свое отношение к Конституции Российской Федерации, к ее идеям, мировоззренческим ценностям и юридическим целям в непосредственной форме. В этом смысле можно говорить, что конституционные основы государственно-правовой стратегии учреждены самим народом, а следовательно, должны иметь высокий юридический и моральный статус. Особое значение конституции, принятой на референдуме, подчеркивал еще В.Ф. Коток: «Это придало бы конституции самый высокий морально-политический авторитет как документу, и в содержании, и

---

<sup>7</sup> Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юрист, 2002. С. 50.

самом порядке принятия которого, воплотились бы наиболее яркие черты социалистической демократии, идеи подлинного народного суверенитета»<sup>8</sup>.

Нельзя отрицать, что референдум является политической школой для народа, средством культурного развития первостепенной важности. Референдум чрезвычайно важен и полезен для законодательства и всей жизни тем, что он оказал большое влияние на них общественного мнения и всеобщей воли: ведь представительные учреждения склонны превращаться в особое сословие, соблюдающее лишь свои интересы. Для дальнейшего рассуждения исходной точкой опоры важно взять принцип народного суверенитета. Суверенен тот, в чьих руках верховная власть: воля его — закон. Иная точка зрения говорит о представительном суверенитете, который есть не что иное, как передача власти в другие руки. Кто передал свою верховную власть, тому она уже не принадлежит; где законы принимает парламент, конституция не имеет большой силы. Народ призван быть самостоятельным, но если ему дают опекуна в лице представительного учреждения, то он уже не самостоятелен. В политике и праве важно руководствоваться принципом не наилучшего, а правового. Можно допустить, что осуществление непосредственного участия народа в законодательной власти может нанести ущерб прогрессивному ходу законодательства. Но выше, чем прогрессивный характер законов, стоит соответствие их народным воззрениям и согласие их с народной волей. Главное достоинство народной санкции состоит в том, что она приведет законы в надлежащее согласие с идеями, требованиями и степенью развития народа; их будут лучше понимать, лучше соблюдать — и они станут прочнее. Таким образом, они будут исходной точкой прогресса, тогда как, если законы стоят выше народных воззрений, они легко могут послужить исходной точкой регресса. Если законы слишком превосходят

---

<sup>8</sup> Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М., 1962. С. 126.

степень развития народа, то они не достигают своей цели и на практике терпят поражение. Закон должен быть выражением соответствующей степени культурного развития народа, и большой ошибкой является желание парламента идти впереди народа. Руссо отмечал по этому поводу, что основать право и государство на общей воле и согласии народа является главной целью. Поэтому, какой бы ни была Конституция, она отражает уровень общественного развития и согласована с народной волей, что придает государственно-правовой стратегии, имеющей конституционные основы, высокий статус.

Философское, мировоззренческое, стратегическое видение будущего России, как правового государства, нашло отражение в конституционных нормах, имеющих обязательный характер, санкционированных и охраняемых государством. Некоторые из этих норм носят программный характер, некоторые являются нормами-принципами, что, по мнению В.О. Лучина, не только не лишает их нормативных свойств, а наоборот, свидетельствует о более широком использовании в Конституции свойства нормативности<sup>9</sup>.

Стратегический характер конституционных норм видится в том, что они отражают цели правового закрепления сложившихся в общественной практике устойчивых типов поведения и, в частности, направлены на стабилизацию и дальнейшее упрочнение фактических форм поведения, на борьбу с отклонениями от них, информирование населения об оптимальных моделях поведения, развитие системы взаимосвязанных норм и институтов права.

Нормативными также являются и программные конституционные установления, так как они оказывают общеобязательное регулирующее воздействие на перспективу развития общественных отношений посред-

---

<sup>9</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Юридические нормы и фактическое поведение // Советское государство и право. 1980. № 2. С. 16.

ством закрепления правовых ориентиров и целевых установок<sup>10</sup>. Таким образом, необходимо подчеркнуть, что «в Конституции, как ни в каком другом правовом акте, политико-правовые устои общества получают широкое и четкое законодательное выражение. Из общесоциальных категорий они переводятся в юридические, причем на самом высоком уровне. Конституция не только закрепляет сложившееся соотношение политических сил, но и определенным образом организует его, переводя в ряд политико-правовых, конституционных отношений»<sup>11</sup>.

Важное значение в определении конституционных основ государственно-правовой стратегии Российской Федерации имеют конституционные принципы, которые, как уже было отмечено, обладают нормативным характером. Еще В.С. Основин отмечал, что базовые политические и правовые принципы общественного строя должны быть общеобязательными. Законодатель для того и закрепил эти принципы в конституции, чтобы придать им общеобязательный характер<sup>12</sup>. Их роль заключается в том, что «они аккумулируют, обобщают наиболее важные, социально значимые явления и процессы материальной и духовной жизни общества, дают им оценку и вводят их в рамки принятых в государстве нормативов»<sup>13</sup>. Они самым тесным образом связаны с регулированием общественных отношений, оказывают направляющее воздействие на всю правовую систему и действуют именно в качестве правовых принципов, которыми обязаны руководствоваться все правотворческие и правопримени-

---

<sup>10</sup> Подробнее см.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М.: Юнити, 2002. С. 11; Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 79.

<sup>11</sup> Кутафин О.Е. Указ. соч. 2002. С. 35.

<sup>12</sup> Подробнее см.: Основин В.С. Нормы советского государственного права. М., 1963. С. 12.

<sup>13</sup> См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М.: Юнити, 2002. С. 11.

тельные органы, все граждане, должностные лица и общественные объединения<sup>14</sup>. Конституция Российской Федерации дает импульс, и устанавливает принципы развития отраслевого законодательства, предопределяя тем самым законодательную и правоприменительную стратегию. Так, например, в ст. 8 Конституция устанавливает формы собственности и признает необходимость их равной защиты, в ст. 35 закрепляет право каждого иметь имущество и свободно им распоряжаться — все это основные принципы, на которых строится гражданское законодательство. В другом случае Конституция устанавливает принципы и гарантии для уголовного и уголовно-процессуального законодательства: ст. 54 гласит, что закон, отягощающий или устанавливающий ответственность, обратной силы не имеет, ч. 1 ст. 50 говорит о том, что никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление. Важное значение имеет принцип прямого действия Конституции, который может применяться, когда в отраслевом законодательстве отсутствует конкретизация конституционных положений. Конституционные принципы в полной мере обладают свойствами нормативно-правового регулятора общественных отношений. Являясь обобщенным, концентрированным выражением объективных закономерностей и потребностей общественных отношений, конституционные принципы в полной мере обладают регулятивным характером и оказывают направляющее воздействие на организацию конституционных и иных общественных отношений. Ими обязаны руководствоваться все правотворческие, правоприменительные, правоохранительные органы, должностные лица, граждане и их объединения. Особого рода нормативность конституционных принципов заключается в большей степени нормативного обобщения. Таким образом, они не только оказывают регулирующее воздействие в рамках отрасли конституционного права, но и опреде-

---

<sup>14</sup> Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. М., 1967. С. 145.

ляют ведущее направление и тенденции правового регулирования общественных отношений в целом, устанавливая основные начала правотворчества, правоприменения и правовой охраны. Этим обуславливается межотраслевое значение конституционных принципов, а также то, что становление государственно-правовой стратегии происходит на основе именно конституционных принципов. В толковом словаре С.И. Ожегова слово «принцип» определяется как основное, исходное положение, основная особенность в устройстве чего-нибудь<sup>15</sup>. Поэтому принципы, заложенные в Конституции Российской Федерации, ее программные положения, составляют и отражают специфику государственно-правового устройства и являются исходным началом, которое лежит в основе становления государственно-правовой стратегии Российской Федерации, определяют ее сущность и характер.

Необходимость принятия новой конституции всегда вызвана переходом старых социально-политических отношений, исчерпавших себя, в новую фазу. Возникает необходимость пересмотра масштабов поведения субъектов, установления новой шкалы социальных ценностей, прав и обязанностей различных субъектов. Очевидно, что государственно-правовая стратегия как система правотворческих и правоприменительных мер, проводимых для достижения конституционных целей, объективно нуждается в законодательном отражении на самом высоком уровне. Для решения этих задач Конституция «интегрирует общественные отношения и одновременно “укрупняет” права и обязанности, трансформируя их в обобщенные оценки поведения, применительно к отдельным видам субъектов»<sup>16</sup>. Такие предписания ставят развитие общественных отношений в определенные юридические рамки и создают руководящие начала этого развития<sup>17</sup>. Важность

---

<sup>15</sup> См: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1978. С. 547.

<sup>16</sup> См.: Лучин В.О. Указ. соч. 2002. С. 10.

<sup>17</sup> Подробнее см.: Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 170–171.

подобных конституционных предписаний заключается в том, что «это реально существующая обобщенная в наиболее высокой степени для важнейших категорий общественных отношений, самая целесообразная с точки зрения государства и обеспеченная возможностью государственного принуждения система масштабов (мер) возможного или должного поведения лиц или организаций»<sup>18</sup>. Эти руководящие начала формируют и задают направления становления государственно-правовой стратегии.

Конституционные нормы, по мнению Ю.П. Еременко, обладают наибольшей степенью обобщенности и выполняют учредительные, регулятивные и охранительные функции<sup>19</sup>. Они признают и закрепляют социально-экономические и политические институты общества. Через них происходит оформление основополагающих начал организации общества и государства. В переходный период возникает новая система общества, политические институты приобретают законную силу и наделяются необходимыми юридическими качествами посредством конституционных норм. И прежде всего эту функцию выполняют нормы, закрепляющие основы конституционного строя, правовой статус человека и гражданина, систему федерализма, деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Вместе с тем учредительный характер конституционных норм заключается не только в переводе общественных отношений в правовую плоскость. В ряде случаев конституционные нормы играют роль фактического и правового учредителя. Так, с принятием Конституции Российской Федерации 1993 г. были созданы новые органы государственной власти, например, Федеральное Собрание Российской Федерации, установлен порядок принятия

---

<sup>18</sup> См.: Венгеров А.Б. Конституционный контроль в СССР // Правоведение. 1973. № 3. С. 33.

<sup>19</sup> См. Еременко Ю.П. Нормы советских конституций. Автореф. дисс. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. Саратов, 1968. С. 9-10.

федеральных законов и т.д. Однако мнение о том, что нормы конституционного права выполняют роль фактического учредителя разделяется не всеми<sup>20</sup>. Так, И.Е. Фарбер и В.А. Ржевский отмечают, что учредительный характер конституционных норм состоит не в том, что они фактически создают новые политические институты и органы, а в том, что они создают правовую основу для организации и деятельности этих институтов и органов<sup>21</sup>. Анализируя указанную точку зрения, хотелось бы отметить, что, с одной стороны, действительно нормы Конституции создают правовую основу для деятельности различных институтов и органов. Это означает, что они функционируют в соответствии с Конституцией Российской Федерации, где для наиболее важных из них закрепляется порядок формирования и компетенция. Именно на основе Конституции принимаются иные нормативные правовые акты, регулирующие положение и компетенцию различных органов власти. Например, Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. конкретизирует положения Конституции, определяет структуру, порядок деятельности, принципы деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и порядок конституционного судопроизводства<sup>22</sup>. Однако с другой стороны, некоторые органы государственной власти появились в России именно после принятия Конституции 1993 г. Так, п. 4 второго раздела Конституции «Заключительные и переходные положения» гласит: Совет министров — Правительство Российской Федерации со дня вступления в силу настоящей Конституции приобретает права и обязанности и ответственность Правительства Российской Федерации, установленные Конституцией, и впредь именуется Правительством Российской Федерации.

---

<sup>20</sup> Подробнее см.: Лучин В.О. Указ. соч. 2002. С. 35–36.

<sup>21</sup> См.: Фарбер И.Е. Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967. С. 40.

<sup>22</sup> СЗ РФ 1997. № 13. Ст. 1447.



При всей очевидной необходимости реализации государственно-правовой стратегии России, при всей важности создания долгосрочной правотворческой и правоприменительной программы необходимо, чтобы образ российского государства воспринимался в общественном сознании не только на языке конституционного права, но и на языке нравственно мировоззренческих практик реформаторского процесса. Нужно выделить систему политических, правовых, нравственных, эстетических и философских взглядов и идей, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности. «...Конституция просто не может не быть идеологическим — в смысле мировоззренческим — документом. Ведь практически каждое ее слово, все закрепленные в конституции институты выражают видение желаемой социально-политической системы страны»<sup>23</sup>. Идеология не должна ассоциироваться с тоталитарным прошлым. Разве не может быть идеологии свободы, равенства, солидарности, правового государства? «Без воспитания демократии социальное освобождение ее остается пустым звуком. Она могла бы на один день добиться власти и скоро увидела бы себя низвергнутой в бездну; все наши реформы были бы недолговечны, если бы нам не удалось усовершенствовать, улучшить человека, внедрить в него демократические чувства»<sup>24</sup>. Сверхзадача идеологии российской модернизации состоит в усовершенствовании граждан, самого народа. «Идеология российской модернизации — это сознательно организуемая мировоззренческая реальность, стимулирующая ясную в своих конечных целях и приемлемую в своих текущих формах активность российских граждан в условиях переходного периода»<sup>25</sup>. В этом отношении нормы Конституции играют особую роль, формируя идеологию российской модерниза-

---

<sup>23</sup> Авакьян С.А. Указ. соч. 2000. С. 14.

<sup>24</sup> Клемансо Ж.Б. // Русская Мысль. Декабрь. 1907. С. 160.

<sup>25</sup> Становление новой российской государственности: реальность и перспективы. М.: УРСС, 1996. С. 145.

ции, основанную на разработанных философией, правом, политологией ценностях. «По своему духовному смыслу, — отмечает В.С.Нерсесянц, — Конституция Российской Федерации это официально признанные, общеобязательные в стране, обществе и государстве социальные, политические, экономические, правовые, общегосударственные ценности, выражающие идейное содержание и цели российской конституционно-правовой государственности. Конституционализм как идеология уважения, соблюдения и защиты Конституции является по существу общегосударственной идеологией любого правового государства»<sup>26</sup>. Российская Федерация представлена Конституцией как правовое, демократическое, социальное, светское, федеративное государство с республиканской формой правления, провозглашающее равенство прав и свобод, разделение властей, народный суверенитет, политическое и идеологическое разнообразие и прямое действие Конституции как основного правового и программного документа, содержащего несущие конструкции идеологии российской модернизации.

Обратим внимание на Конституцию 1993 г. как на главный документ, в котором отражается мировоззренческая стратегия модернизации России. «Конституция, — отмечает Н.А.Михалева, — имеет важное идеологическое значение, так как активно воздействует на общественное развитие, прежде всего, путем воспитания общества»<sup>27</sup>. Необходимо сразу оговориться, что Конституция не является «священным писанием», ее нормы могут и должны в необходимых случаях подвергаться критике и пересмотру. Жизнь диктует свои изменения, поэтому важна согласованность между конституционными нормами и действительностью. «Вместе с тем, бесспорно, что базовые

---

<sup>24</sup> Нерсесянц В.С. Конституционализм как общегосударственная идеология // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации. М., 2000.

<sup>25</sup> Михалева Н.А. Социалистическая Конституция (проблемы реализации). М.: Юрид. лит., 1981. С. 37.

нормы Конституции выступают в качестве заданной цели, в качестве самодостаточных правовых идеалов»<sup>26</sup>.

Конституция Российской Федерации 1993 г. во многом является программным документом. Она не может содержать развернутых и конкретизированных положений, в ее нормах содержатся лишь общие, руководящие начала, которым должно отвечать остальное законодательство. Так, еще М.Д. Шаргородский и О.С. Иоффе считали, что нормы государственного права большей частью не детализируют сформулированных в них положений, поскольку это должно быть сделано в других отраслях права, развивающихся на его основе<sup>27</sup>.

Конституция Российской Федерации не просто высший нормативный акт, ограничивающий государственную власть и регулирующий государственный строй, определяющий основной статус личности, систему государственных органов власти и федеративное устройство. Многие нормы Конституции не являются отражением соотношения общественных сил, а носят опережающий характер. Таким образом, Конституция Российской Федерации обладает неоднородными свойствами. С одной стороны, она закрепляет совершенно новые идеи и создает систему ценностей, характерную для правового государства. В этом проявляется ее социально-философский и исторический характер. В Конституции нашли выход общественные потребности, накопившиеся в обществе, в ней требования общества нашли свое оформление. Конституция Российской Федерации как высший нормативный правовой документ является, прежде всего, отражением социально-философских исканий нашего времени. Исторический характер Конституции заключается в том, что через Конституцию Российской Федерации 1993 г.

---

<sup>26</sup> Становление новой российской государственности: реальность и перспективы.

М.: УРСС, 1996. С. 141.

<sup>27</sup> См. Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. О системе советского права // Советское государство и право. 1957. № 6. С. 107.

можно проследить связь права с событиями эпохи: обретение Россией суверенитета, провозглашение правового государства, введение президентского правления, усиление роли Федерального Собрания как представительного органа. С другой стороны, Конституция придает легитимность политической власти и институтам, которые отражают социально-философские идеи современности. Через Конституцию одобряется действующая система государственных органов, принцип разделения властей, правовой статус личности, господство права, верховенство закона, требуемые обществом.

В преамбуле Конституции Российской Федерации 1993 г. говорится: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, принимаем Конституцию Российской Федерации». Все общественные надежды и помыслы в момент принятия Конституции были обращены к благополучию и развитию России и связывались непосредственно с ней, как документом, в котором закрепляются цели и идеи, к которым общество и государство будут двигаться. Огромное количество норм Конституции Российской Федерации еще не реализовано, что позволяет обозначить их не просто как недействующие, но как стратегические. Включение таких норм в Конституцию Российской Федерации явилось долгосрочным ходом, поскольку невозможно сразу отказаться от одних идей и старых законов и перейти к другим.

Особое значение имеют закрепленные в Конституции Российской Федерации права и свободы человека, раскрытие и реализация которых — важная стратегическая задача. Политическое значение прав человека (а права всегда сопряжены со свободой) заключается в том, что власть, признавшая верховенство прав человека, отразив их в Конституции Российской Федерации 1993 г., не способна легально возвысить над человеком какую-либо идею. Перед властью уже не стоит вопрос: «Что нужно сделать для человека». Она предоставляет ему с помощью права возможность развиваться самому, закрепляя в законах

лишь условия для этого развития. Конституционное признание прав личности означает ограничение политической власти. При закреплении личной свободы, а вместе с ней и политических прав, личность становится субъектом политико-правовой жизни. Свободная личность активно использует политические инструменты, неся за это огромную ответственность. О могуществе власти можно говорить, судя о силе, с которой она соединяет людей в сообщество, а сообщество — с порядком, который гарантирует устойчивость политических институтов. У власти свое предназначение — гармонизация человеческих отношений. Роль Конституции Российской Федерации состоит в том, чтобы обеспечивать соответствие власти этому предназначению. Власть, не выполняющая эту задачу, рано или поздно сменяется другой посредством выборов или революции. Право оформляет этот процесс. Конституция создает механизм отрицания власти и предоставляет возможность воспользоваться ею другим субъектам. Власть становится легитимной в правовом пространстве, когда она санкционируется через основной закон.

Конституция, ограничивая власть, предохраняет ее от уничтожения и распада, вынуждая к социальному творчеству; устанавливает ответственность за произвол, заставляя неспособных политиков покинуть ее. Благодаря праву, закрепленному в Конституции и определяющему меру свободы, власть использует социальную активность населения. Власть нуждается в социальной энергии, так как без политической, культурной, духовной энергии отпадает потребность в управлении. Правовой статус личности с ее политическими правами служит инструментом, с помощью которого власть контролирует уровень свободы, необходимый для формирования политической воли. Конституция создает предпосылки формирования политической воли, которая направлена на достижение общественных интересов; в этом ее политическая ценность.

Очевидно, что государственно-правовая стратегия включает в себя стратегию законодательную, то есть систему принятия, реализации и эффективной охраны

нормативных правовых актов, направленных на достижение конституционных целей. Поэтому спланированные правотворческие и правоприменительные действия органов государственной власти в рамках реализации государственно-правовой стратегии берут свое начало из Конституции. Становление и координация системы российского законодательства должны осуществляться с учетом содержания Конституции Российской Федерации, тех юридических и мировоззренческих целей и ценностей, которые заложены в ней. Особая важность Конституции заключается в том, что она, будучи основным источником права, обладает широтой содержания своих норм. Именно в силу этого «Конституция выступает в качестве активного центра, осуществляющего управление системой законодательства. Естественно, что это назначение она может выполнить при условии признания ее нормативно-правовой природы. Конституция — это политико-правовой учредитель, своеобразный координатор системы законодательства. Предопределяя главные направления развития юридической надстройки, Конституция служит делу укрепления правовой основы государственной и общественной жизни в масштабе всей страны»<sup>28</sup>. Таким образом, она является основным источником права, поскольку определяет иные виды источников права, устанавливает их название и юридическую силу, порядок принятия, опубликования и отмены. Конституция является базой для всего текущего законодательства и определяет его характер. Текущее законодательство развивает конституционные предписания и детализирует «укрупненные» Конституцией общественные отношения. В своих нормах Конституция может напрямую предусматривать принятие тех или иных нормативных актов, в которых развиваются конституционные положения. Кроме того, из смысла некоторых статей вытекает последующая обязательность нор-

---

<sup>28</sup> См.: Лучин В.О. Указ. соч. 2002. С. 11.

мативного регулирования, обеспечивающего применение конституционной нормы<sup>29</sup>.

Гарантией реализации конституционно-правовых норм является их конкретизация, смысл которой заключается в том, чтобы способствовать их реализации посредством принятия норм более конкретного характера. Иногда подобная возможность, особенно в сфере ведомственного нормотворчества, искажает смысл конституционно-правовых норм. Однако использование гарантий, отмечает О.Е. Кутафин, зависит от самого гарантируемого объекта, а гарантии каждой правовой нормы обусловлены спецификой самой правовой нормы, так, гарантии нормы-принципа отличаются от гарантий конкретной нормы, гарантии материальных норм от гарантий — процессуальных<sup>30</sup>. Важно подчеркнуть, что нормы гарантии не имеют собственной социальной ценности, а направлены на достижение целей других норм права. Исходя из этого в ходе реализации государственно-правовой стратегии необходимо учитывать, что процесс нормотворчества должен быть построен таким образом, когда каждая норма, с одной стороны, рассматривается в качестве объекта гарантирования, с другой — в качестве гарантий других правовых норм. Способ взаимодействия между конституционно-правовыми институтами характеризует Е.И. Козлова, отмечая, что существует такая форма взаимодействия, в силу которой нормы одного института создают необходимые предпосылки для действия норм другого института, определяют их направленность и содержание<sup>31</sup>. Особое место занимают конституционные гарантии, обладающие в силу своего закрепления, выс-

---

<sup>30</sup> Подробнее см.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 175–176.

<sup>31</sup> См.: Кутафин О.Е. Указ. соч. 2001. С. 133.

<sup>32</sup> См. Козлова Е.И. Конституция СССР и теоретические основы системы советского государственного права // Конституция СССР и вопросы теории советского государственного права. М., 1981. С. 10.

шей юридической силой. Конституционные гарантии выступают в качестве руководящих идей гарантирования, являются сердцевиной правового гарантирования, так как распространяются не только на правоосуществление, но и на правотворчество, включая деятельность по установлению условий гарантий. Таким образом, в системе государственно-правовой стратегии конституционные нормы-гарантии являются важным стратегическим элементом, устанавливающим систему координат и вектор развития правового гарантирования в нормах права других отраслей.

Конституция как основа государственно-правовой стратегии играет ключевую роль в законодательной и правоприменительной деятельности субъектов государственно-правовой стратегии. Она устанавливает не только формы нормативных правовых актов, которые вправе принимать последние, но и принципы, на которых они должны основываться и которым не могут противоречить. «Конкретизация конституционных принципов и норм в текущем законодательстве, — отмечает В.О.Лучин, — как способ их реализации осуществляется путем трансформации общих конституционных требований в конкретные предписания законодательства применительно к отдельным видам социальных субъектов; происходит преобразование, перевод конституционных принципов с высокого уровня абстрактности и иной «технологический» уровень, в результате чего основные требования, выражающие сущность конституционных принципов, приобретают конкретный вид прав и обязанностей соответствующих субъектов»<sup>33</sup>. Именно поэтому субъекты государственно-правовой стратегии, осуществляющие правотворчество, при издании того или иного нормативного правового акта обязаны исходить из «духа и буквы» Конституции, в обязательном порядке учитывая ориентиры, цели, программные положения, предусмотренные Конституцией.

---

<sup>33</sup> См.: Лучин В.О. Указ. соч. 2002. С. 79.



Кроме того, Конституция, обладая особыми юридическими свойствами, такими, как верховенство, высшая юридическая сила, прямое действие, является не только отправной точкой в стратегии развития системы законодательства, но и своеобразным гарантом содержания норм отраслевого законодательства. Конституционные нормы предопределяют содержание однородных отраслевых норм, порой направляя их в нужное русло в процессе правоприменения. Так Н.А. Михалева выделяет нормы-цели, влияние которых присутствует во всех отраслях права, в некоторых непосредственно, в других — опосредствованно<sup>34</sup>. Правоприменитель обязан придавать им конституционный смысл. Следовательно, конституционные нормы наряду с нормами отраслевыми оказывают регулирующее воздействие на конкретные общественные отношения. Тем самым праву придается более высокая социальная ценность<sup>35</sup>.

Конституция как основа государственно-правовой стратегии устанавливает виды источников законодательства, их иерархию, соотношение федеральных и региональных нормативных правовых актов, «стадии и отдельные направления законодательного процесса (гл. 4–5)», а также характеризует некоторые правовые акты. Так, например, Президент Российской Федерации в соответствии со ст. 90 издает указы и распоряжения, которые обязательны на всей территории Российской Федерации и не должны противоречить Конституции и федеральным законам. В ст. 115 Конституции закреплено право Правительства Российской Федерации издавать постановления и распоряжения на основании и во исполнении Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента. Из дан-

---

<sup>34</sup> Подробнее см.: Михалева Н.А. Указ. соч. 1981. С. 132.

<sup>35</sup> Подробнее см.: Гаджиев Г.А. Конституционность норм гражданского права (Теоретические основы решений Конституционного Суда Российской Федерации) // Российский юридический журнал. 1997. № 3. С. 3–4.

ного примера видно, что Конституция не только устанавливает иерархию актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, но и, говоря о месте правительственных актов, подчеркивает, во исполнение каких нормативных актов они издаются. «Российская Конституция, — пишет Е.В. Колесников, — воздействует на всю правовую систему, в особенности на законодательство. В нормах Основного закона установлены и прямо обозначены такие источники права как Федеральные конституционные и иные законы, акты палат Федерального Собрания, Президента, Правительства, международные договоры, конституции (уставы) и иные правовые акты субъектов Федерации, государственно-правовые договоры, решения органов местного самоуправления. На конституционном уровне не только однозначно решены вопросы соотношения указанных источников права, исходя из приоритетов Основного закона как единого систематизированного и непротиворечивого целого в системе нормативных и правовых актов (ч. 1 ст. 15), но и установлены рамки, стадии и отдельные направления законодательного процесса (гл. 4–5). В Конституции закреплены важные принципы и институты отраслей законодательства»<sup>36</sup>.

Таким образом, все указанное выше, позволяет сделать вывод о том, что «Конституция, — по словам В.О. Лучина, — это своего рода несущая конструкция, на которой строится практически все законодательство. Развитие законодательства не мыслимо иначе, как в параметрах, закрепленных Конституцией, что служит важнейшим условием обеспечения его единства, внутренней согласованности»<sup>37</sup>. Конституция формирует не только единую, но и продолжительную во времени, устойчивую систему урегулированности и порядка, поскольку в силу прису-

---

<sup>36</sup> Колесников Е.В. Источники российского конституционного права: (вопросы теории и методологии) Дисс. на соискание уч. ст. д-ра юрид. наук. Саратов, 2000. С. 65–66.

<sup>37</sup> См.: Лучин В.О. Указ. соч. 2002. С. 79.

щих ей черт способна эффективно решать вопросы становления и организованности общественных отношений. Она представляет собой важнейший и необходимый регулятор общественных отношений, правовую и ценностную основу для регулирования отношений в текущем законодательстве. Конституция, в силу присущих объективных ей свойств, способна максимально обеспечить упорядоченность и единство развития системы законодательства, будучи важнейшим фактором в становлении государственно-правовой стратегии России.

Таким образом, в процессе своего становления государственно-правовая стратегия Российской Федерации взаимодействует с Конституцией двояко. С одной стороны, субъекты государственно-правовой стратегии, осуществляя свою деятельность, должны исходить из конституционных целей, создавая эффективный механизм реализации правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере конституционного права. Поскольку Конституция обобщает наиболее важные явления и процессы, укрупняя права и обязанности, преобразуя их в наиболее общие оценки поведения, то стратегическое развитие системы законодательства должно базироваться, во-первых, на конституционных принципах и программных установлениях, а во-вторых, с учетом этих конституционных масштабных оценок. Ведь именно в текущем законодательстве происходит детализация, перевод конституционных предписаний с абстрактного уровня на более простой, позволяющий закрепить конкретные права и обязанности соответствующих субъектов. С другой стороны, Конституция устанавливает определенные пределы и рамки в правотворчестве, не позволяя принимать и применять правовые акты, противоречащие ей. С помощью Конституции деятельность субъектов государственно-правовой стратегии определенным образом ограничивается.

Субъектами государственно-правовой стратегии, являются органы государственной власти Российской Федерации (Президент, Федеральное Собрание, Прави-

тельство), которые в силу своего конституционного статуса способствуют становлению и реализации государственно-правовой стратегии согласно единому замыслу, на конституционной основе. В теории конституционного права есть мнение о том, что важно обосновать положение о том, что создавать нормы конституционного права должны не все государственные органы, обладающие полномочиями правотворчества, а лишь те государственные органы, которые непосредственно осуществляют суверенитет народа<sup>38</sup>. Такой подход основан на том, что конституционные нормы являются основополагающими, базовыми для всех отраслей и регулируют наиболее существенные общественные отношения. Поэтому их должны создавать лишь органы государственной власти, через которые народ, в соответствии со ст. 3 Конституции осуществляет свою власть. Как справедливо отмечает О.Е. Кутафин, при таком подходе необоснованно сужается круг источников конституционного права<sup>39</sup>. Кроме того, получается, что Правительство не является органом, осуществляющим правотворчество в сфере конституционного права, что исключает исполнительную деятельность по реализации государственно-правовой стратегии. Тем не менее нормы конституционного права содержатся в постановлениях Правительства, например, касающихся конкретизации прав и свобод человека и гражданина. Также существует группа постановлений, касающихся организационно-правотворческих и процедурных аспектов его деятельности. Например, постановление Правительства Российской Федерации «О совершенствовании взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации» от 21 декабря 1996 г.<sup>40</sup> В силу этого очевидно, что позиции, выска-

---

<sup>38</sup> См. Фарбер И.Е. Ржевский В.А. Указ. соч. С. 79.

<sup>39</sup> См.: Кутафин О.Е. Указ. соч. 2002. С. 16–17.

<sup>40</sup> СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 170.

зываемые в научной литературе касательно того, что акты Правительства Российской Федерации не содержат конституционно-правовых норм, неоднозначны. Так, В.С. Основин характеризует их как акты исполнительных органов, адресованные лишь органам управления и должностным лицам этих органов для улучшения исполнительской и распорядительской деятельности<sup>41</sup>. И все же в соответствии с ч. 2 ст. 115 Конституции Российской Федерации постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению. Поэтому вопрос о том, может ли Правительство создавать конституционные нормы решен на конституционном уровне. Кроме того, в форме своих постановлений Правительство Российской Федерации принимает федеральные программы, значение которых заключается в воплощении в жизнь нормативного содержания Конституции Российской Федерации и является исполнительной деятельностью по реализации государственно-правовой стратегии.

Актуальным представляется вопрос о соотношении таких категорий, как «конституционно-правовое регулирование» и «государственно-правовая стратегия», немаловажно уяснить и их взаимодействие и взаимообусловленность.

Прежде всего рассмотрим некоторые точки зрения относительно понятия конституционно-правового регулирования. Например, С.А. Авакьян под правовым регулированием понимает специфический вид государственной деятельности, выражающийся только в установлении правовых норм (с помощью нормативных актов), адресованных субъектам государственно-правовых отношений и определяющих их положение в политической системе, компетенцию, формы и методы деятельности<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Основин В.С. Нормы советского государственного права. М., 1963. С. 86.

<sup>42</sup> Авакьян С.А. Категория «правовое регулирование» и ее назначение в государственном ведении // XXV съезд КПСС и деятельность советского государства, демократии и права. М. 1977. С. 95.

Одно из определений правового регулирования в сфере конституционного права дает Л.А. Морозова, которая подчеркивает, что «конституционное регулирование — это воздействие государства посредством определенной совокупности форм и способов, предусмотренных в конституционном законодательстве, на развитие общественных отношений, воплощающих сущностные стороны социально-экономического и политического строя советского общества, положения в нем личности, в целях упорядочения (организации) движения этих отношений, установления их особого политико-правового режима, отвечающего интересам всего советского народа<sup>43</sup>.

Из данного определения следует, что регулирование общественных отношений государство осуществляет путем издания нормативных актов, в которых существуют предписания (правила поведения), содержащие указание на деятельность и адресованные тем или иным субъектам конституционных правоотношений. Однако подобный подход характеризует лишь один вид государственной деятельности — правотворчество. Помимо стадии регламентирования правовое регулирование включает в себя такие элементы, как действие правовых норм, а также реализация субъективных прав и обязанностей. Издание правовых норм еще не является достаточным для регулирования конституционных правоотношений, так как оно остается неполным без их действия и реализации. Ни один отдельно взятый элемент такой системы как правовое регулирование, не может самостоятельно функционировать и существовать вне системы.

Сведение же конституционного регулирования исключительно к правотворческой деятельности значительно обедняет его, не раскрывая в полной мере его содержания и значения. Конечно, нельзя отрицать, что правотворчество — основной рычаг воздействия государства на

---

<sup>43</sup> См.: Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М.: Юрид. лит., 1985.

состояние общественных отношений. И все же невозможно рассматривать существование норм в их отрыве от практической реализации, когда они представляют собой абстракцию.

Таким образом, справедливо можно отметить, что государственно-правовая стратегия существует параллельно конституционному регулированию. Государственно-правовая стратегия дополняет конституционно-правовое регулирование, является в какой-то степени его теоретической и методологической основой, так как охватывает вопросы теории и практики, исследует и фиксирует закономерности, происходящие в процессе правового регулирования и правореализации.

Важно подчеркнуть, что государственно-правовая стратегия, имея конституционные основы, направлена на достижение конституционных целей, касающихся не только области формирования и функционирования государственных органов, отношения государства и личности, но и других областей. Это подтверждается тем, что конституционные цели носят не только политический характер. Например, ст. 41 Конституции говорит об охране здоровья; экономический характер носит ст. 34, а в ст. 44 Конституции закреплены культурные права человека и гражданина. Таким образом, государственно-правовая стратегия направлена на достижение конституционных целей, которые находятся в различных сферах общественных отношений: конституционных, гражданских, уголовных, трудовых, и т.д.

Таким образом, государственно-правовая стратегия всегда предшествует конституционному регулированию как в целом, например, перед принятием новой конституции, так и в частности — по отдельным моментам в развитии и реализации определенных положений Конституции Российской Федерации.

Важно отметить, что и государственно-правовая стратегия, и конституционно-правовое регулирование имеют общую нормативную, идеологическую, политическую и мировоззренческую основу, в соответствии с которой

существуют и развиваются. Такой основой является Конституция.

Подводя итог сказанному, необходимо заметить, что, во-первых, государственно-правовая стратегия имеет основы Конституции, принятой на референдуме, что существенно повышает ее моральный и правовой статус, а также политический и идеологический авторитет. Во-вторых, государственно-правовая стратегия формируется на принципах, установленных Конституцией, имеющих нормативный характер как для конституционного права, так и для других отраслей. В-третьих, именно в конституционных нормах юридически закреплены те цели, ценности и задачи, на основе которых строится система государственно-правовой стратегии и которые необходимо достичь в процессе ее становления. В-четвертых, государственно-правовая стратегия распространяется на все сферы общественных отношений и потому должна исходить из Конституции Российской Федерации как основы для всего законодательства. Все это позволяет сделать вывод о том, что государственно-правовая стратегия имеет конституционные основы.

Становление государственно-правовой стратегии с опорой на ведущую роль Конституции будет максимально эффективным тогда, когда не только субъекты государственно-правовой стратегии, но и все силы общества, все граждане Российской Федерации станут активными участниками борьбы за достижение Россией целей и ценностей, установленных Конституцией.



### § 3. Государственно-правовая стратегия как процесс реализации Конституции

---

На сегодняшний день Конституция Российской Федерации имеет огромный нереализованный потенциал, содержит цели и задачи, требующие стратегического подхода при их реализации. Как справедливо отмечает В.О. Лучин, «демократический потенциал Конституции реализуется дозированно, непоследовательно, с отступлениями от ее требований. Конституционной практике по многим позициям пока не удастся выйти на уровень нормативных установлений Основного Закона»<sup>1</sup>. Таким образом, в процессе раскрытия нереализованных положений Конституции возникает объективная необходимость в применении государственно-правовой стратегии.

Государственно-правовая стратегия как процесс реализации конституции раскрывает ее функции. Так, по словам В.О. Лучина, функции Конституции характеризуют целенаправленное, устойчивое, постоянное и длительное действие Конституции. Они синтезируют однопорядковые свойства Конституции в виде определенного, отличающегося спецификой форм и способов воздействия ее норм на общественные отношения<sup>2</sup>. Государственно-правовая стратегия как процесс реализации Конституции выражает ее основное социальное назначение, которое не только определяется в правовом регулировании общественных отношений, но и представляет собой процесс материализации и объективизации социальных потребностей, задач и целей в праве.

Как процесс государственно-правовая стратегия представляет систему мер, направленных на реализацию потенциала Конституции Российской Федерации, что ока-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Лучин В.О. Указ. соч. 2002. С. 5.

<sup>2</sup> Там же. С. 33.

зывает комплексное воздействие на развитие правовой системы, способствует его целостности, определяя интеграцию и дифференциацию отраслей права. Одновременно система стратегии оптимизирует и стимулирует соотношение и ход подобных процессов, выступает носителем системности в обобщенном виде, воплощая в правовой системе основной замысел, дух и букву Конституции.

Реализация Конституции начинается тогда, когда ее действием воспользовались соответствующие субъекты, а ее регулятивное влияние находит свой объект. Реализация конституционных норм — это воплощение их предписаний в фактической деятельности субъектов права. Необходимо отметить, что важную роль в реализации Конституции, по словам В.О. Лучина, играют субъекты политической системы<sup>3</sup>. Как справедливо отмечает Б.А. Страшун, именно политический процесс выступает как способ реального существования Конституции<sup>4</sup>. Таким образом, процесс и процедура реализации субъектами политических отношений своих конституционных полномочий представляется как раскрытие концептуального содержания и смыслового потенциала Конституции. Безусловно, ключевую роль в этом процессе играют конституционные субъекты государственно-правовой стратегии: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации.

В связи с этим, представляется интересным рассмотреть этот процесс с позиций изучения его составляющих.

Государственно-правовая стратегия включает в себя практический элемент, позволяющий анализировать возможности и условия принятия решений в процессе реализации Конституции. Очевидно, что решения принимаются по наиболее важным вопросам, требующим

---

<sup>3</sup> Подробнее см.: Лучин В.О. Указ. соч. 2002. С. 72.

<sup>4</sup> См. Страшун Б.А. Конституция и политический процесс // Конституция СССР: проблемы государственного и советского строительства. М., 1980. С. 77.

либо правового регулирования, либо изменения тех или иных общественных отношений. Оказывая влияние на вектор конституционно-правового регулирования, государственно-правовая стратегия осуществляет воздействие на общественные отношения, на поведение их субъектов, реализуя тем самым стратегический потенциал Конституции. Следовательно, на субъекты государственно-правовой стратегии, осуществляющие стратегическое планирование (например, постановка целей и задач в президентском послании, формулирование концепции законодательной деятельности, принятие правительственной программы) возлагается моральная и нравственная ответственность за предлагаемые практические решения, способы разрешения тех или иных проблем и наступление определенных последствий. Эта ответственность лежит уже в момент принятия решений. И стратегический прогноз и разработка сценария будущего производятся не только ради будущего, а прежде всего ради настоящего (неудовлетворенности действительной ситуацией), за изменение которого субъекты государственно-правовой стратегии несут ответственность.

Немаловажным этапом государственно-правовой стратегии как процесса реализации Конституции в части построения правового государства является прогнозирование, то есть обоснованное определение развития дальнейшей внутривнутриполитической, геополитической, социально-экономической и правовой обстановки, а также вероятного исхода ключевых событий, влияющих на развитие права, государства и общества.

То обстоятельство, что процессы в политической, правовой, экономической, социально-культурной, идеологической жизни общества происходят не одновременно, то есть в различном темпе, открывает возможности для сравнительного анализа. Иными словами, в рамках одного правового изменения происходит серия политических и ряд экономических изменений. Например, в рамках смены культурно-идеологических представлений, которые принесла с собой Конституция 1993 г., произо-

шло значительное число экономических изменений и разных социальных сдвигов. Важно подчеркнуть, что принципиальное различие между историческим и стратегическим исследованием заключается в том, что в последнем анализируются вероятные альтернативы, в то время как в истории рассматриваются лишь те возможности, которые уже были реализованы.

Одним из этапов процесса реализации государственно-правовой стратегии является выбор правовых средств, которым необходимо уделять особое внимание в переходный период, в момент составления нового стратегического плана. Так, адекватно целям проводимых реформ меняются и цели правового регулирования. Соответственно, должны меняться и средства их достижения, с помощью которых возможно повышение социальной ценности и действенности политических и правовых институтов. Понятие «правовые средства» позволяет обобщить все те явления (инструменты и процессы), которые призваны обеспечить достижение поставленных государственно-правовой стратегией целей. Государственно-правовая стратегия определяет, какие социальные задачи эти правовые механизмы могут решать, где и в каком порядке их можно использовать в практической правовой деятельности для достижения социально значимых результатов. Категория правовых средств связывает идеальное (цель) с реальным (результатом), включая одновременно как фрагменты идеального — инструменты (средства установления), так и фрагменты реального — технологию (средства деяния). Именно в этой плоскости разнородные юридические феномены можно рассматривать в качестве средств, где они приобретают свойства явлений, действующих в связке «цель-средство-результат». «Вопрос правовых средств не столько вопрос обособления в особое подразделение тех или иных фрагментов правовой действительности, сколько вопрос их особого видения в строго определенном ракурсе — их функционального предназначения, их роли как институтов оптимального решения социальных задач. Во всех случаях перед нами фрагменты правовой

действительности, рассмотренные под углом зрения их функций, как роли институтов юридического воздействия»<sup>5</sup>. В таком виде ими оперирует государственно-правовая стратегия.

Кроме того, вопрос о правовых средствах, с помощью которых достигаются цели государственно-правовой стратегии по формированию правового государства, является решающим для ее эффективности, так как правильно выбранные средства — залог высокой продуктивности и успешной деятельности субъектов государственно-правовой стратегии. Государственно-правовая стратегия должна выбирать такие правовые средства, которые одновременно максимально усиливают влияние позитивных факторов и сводят к минимуму действие факторов негативных. Как отмечает В.М. Сырых, эффективно действующие нормы призваны закрепить такие юридические средства, которые позволили бы нейтрализовать негативные факторы и усилить действие позитивных. В противном случае действие негативных факторов будет более интенсивным, чем правовых средств<sup>6</sup>. Кроме того, арсенал используемых правовых средств, степень их адекватного использования в конкретной обстановке, а также цели, на достижение которых они направлены, говорят о соответствующем уровне развития государственно-правовой стратегии.

Таким образом, правовые средства — это правовые явления, выражающиеся в действиях субъектов государственно-правовой стратегии и тех инструментах, с помощью которых решаются стратегические задачи и достигаются стратегические цели, установленные стратегическим планом для усиления и повышения эффективности реализации потенциала Конституции Российской Федерации. В качестве правовых средств могут выступать

---

<sup>5</sup> См.: Алексеев С.С. Теория права. 2-е. изд. М., 1995. С. 218, 223.

<sup>6</sup> Сырых В.М. Истинность и правильность как критерии теоретической эффективности норм права // Эффективность закона / под. ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1997. С. 10.

нормы, принципы права, правоприменительные акты, договоры, юридические факты, субъективные права и юридические обязанности.

Значение правовых средств заключается в том, что они:

- обобщают все те инструменты и процессы, с помощью которых возможно достижение поставленных стратегических целей;
- представляют собой решающий вопрос в эффективности достижения стратегических целей;
- создаются, применяются и гарантируются государством;
- выступают определенной характеристикой культуры и развития общества, как установленные, используемые и приведенные в систему государством.

Понятие правовых средств нельзя рассматривать в отрыве от такого элемента государственно-правовой стратегии, как цель, которая представляет собой форму знания, направленного на преобразование действительности, изменения существующих отношений. «Цель — это совокупное представление о некоторой модели будущего результата, способного удовлетворить исходную потребность при имеющихся реальных возможностях, оцененных по результатам прошлого опыта»<sup>7</sup>. Цель субъективна, пока она не реализована, ее достижение предполагает действие, однако и условия диктуют необходимость достижения той или иной цели.

Существенным моментом в реализации государственно-правовой стратегии является применение научного подхода. Наука помогает совершенствованию государственно-правовых институтов, повышая их эффективность. Научный подход позволяет удовлетворить потребности в постоянном совершенствовании функционирования правового государства и права по следующим причинам:

---

<sup>7</sup> См.: *Карташов В.А.* Система систем. Очерк общей теории и методологии. М., 1995. С. 69.

- 1) любой управляемый процесс характеризуется повторяемостью, цикличностью, ибо подчинен определенным закономерностям, которые можно исследовать, выявлять и учитывать. Наука же призвана иметь дело с закономерностями, что как раз и является предметом ее изучения;
- 2) представляя собой совокупность знаний, выраженных в идеях, понятиях, классификациях, наука обобщает познанные закономерности и выступает в роли своеобразной копилки знаний человечества, без которой невозможно никакое управление;
- 3) наука обладает прогностической функцией, так как непосредственная цель науки заключается не только в описании и объяснении, но и в предсказании процессов и явлений действительности, составляющих предмет для изучения на основе открываемых законов<sup>8</sup>.

Важнейшей функцией государственно-правовой стратегии является прогнозирование, основанное на научном подходе. Кроме того, научное прогнозирование важно для эффективности мониторинга, когда при помощи прогнозирования, субъекты мониторинга приблизительно знают направление своей деятельности. Теоретическая и практическая роль научного прогноза заключается в том, что он позволяет получить сведения о будущем: о влиянии тех или иных факторов на политико-правовые явления; о степени необходимости в обществе тех или иных институтов и возможностях их функционирования, о перспективах, которые могут мешать управленческим процессам.

Частью государственно-правовой стратегии являются научные основы правотворчества. Наука изучает возможные варианты правовых форм, проекты альтернативных нормативных документов, учитывает реальное соотношение общественных сил, изучает эффективность

---

<sup>8</sup> Подробнее см.: Малько А.В. Новые явления в политико-правовой жизни России: вопросы теории и практики. Тольятти., 1999. С. 169–170.

реализации законодательства. Наука имеет две важные функции взаимодействия с правотворчеством:

- 1) предостерегает от законодательной эйфории, то есть ситуации, когда все вопросы пытаются решить путем принятия законов;
- 2) предостерегает от законодательного нигилизма, ситуации, когда возможности законодательных средств реализуются не полностью.

Учитывая все отмеченное выше, конституционные субъекты, посредством государственно-правовой стратегии реализующие потенциал Конституции, должны осуществлять прогнозирование по следующим направлениям:

1. Какие общественные отношения в будущем неизбежно подлежат правовому регулированию, какое правовое регулирование общественных отношений в перспективе необходимо изменить или отменить.
2. В какой последовательности должно и будет развиваться текущее законодательство в ключевой области защиты прав человека.
3. Каковы пути совершенствования законодательства.
4. Какой будет роль правовой системы в общественной жизни.
5. Какой будет эффективность действия отдельных норм, институтов и отраслей права в стратегической перспективе.
6. Какими будут правовые, политические, экономические и социальные последствия реализации тех или иных правовых установлений.
7. Какие позитивные процессы будут происходить в обществе, а также, какими будут качественные и количественные изменения антиобщественной деятельности.
8. Перспективы и пути укрепления законности.

Любое планирование стратегических решений всегда исходит из того, что текущая, а также прогнозируемая обстановка быстро меняется. Для своевременного реаги-



рования на это субъекты государственно-правовой стратегии должны выполнить комплекс следующих мероприятий:

- 1) установить мониторинг за всеми процессами, событиями и явлениями, происходящими в окружающей обстановке;
- 2) обеспечить систематическое получение докладов об этих изменениях и результатов оценок этих изменений;
- 3) организовать анализ результатов этих изменений по четырем группам задач:
  - а) самые срочные и важные задачи, требующие немедленного принятия решений;
  - б) важные задачи средней срочности;
  - в) важные, но не срочные задачи, требующие постоянного контроля;
  - г) ложные задачи, в решении которых нет необходимости.

Важная часть стратегического процесса — принятие стратегического решения, которое выражается преимущественно в постановке промежуточных целей, являющихся кратчайшим логическим звеном на пути к конечной цели и в то же время отвечающих средствам, имеющимся для достижения последней<sup>9</sup>. Если цель не будет соответствовать имеющимся материальным средствам, то идея, заложенная в замысел, превратится лишь в пустую фразу. Цель намеченных действий должна быть уяснена в полной мере; неясные формулировки цели, ограничивающиеся указанием направления и допускающие разного рода толкования, не допускаются, так как неизбежно могут быть поняты неправильно и вызовут иной исход, чем планировалось.

Подводя итог необходимо отметить, что государственно-правовая стратегия является существенным условием реализации концептуального содержания и смыслового

---

<sup>9</sup> Подробнее см.: Свечин А.А. Указ. соч. С. 578.

потенциала Конституции РФ. Она позволяет более системно и упорядоченно воплощать нормативное содержание Конституции РФ, использовать прогнозирование, выбор оптимальных правовых средств, учитывать стратегические принципы достижения целей и решения задач, содержащихся в Конституции РФ.

## Глава 2.

### Субъекты реализации государственно-правовой стратегии

---

## § 1. Деятельность Президента Российской Федерации — основа формирования государственно-правовой стратегии Российской Федерации

---

Исследование практики президентских посланий в нашей стране, отражения в них проблем юридического и политического значения, реализации их исполнительной властью, изучение роли посланий в законодательной деятельности и контроля за их осуществлением остается весьма актуальным и значимым<sup>1</sup>. Послание Президента является важной частью в общественно-политической жизни, а также элементом государственно-правовой стратегии. Первый Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин в самом первом послании Президента к Федеральному Собранию в 1994 г. отметил: «Конституция создала благоприятную основу для взаимодействия всех ветвей власти, прежде всего Президента с Парламентом. Однако Конституция лишь определяет юридические условия совместной работы Президента и Федерального Собрания. Необходим же благожелательный психологический климат взаимоотношений. Это и есть психологическая культура. Ежегодные президентские послания — один из ее элементов. Послание — не директива, но и не набор благих пожеланий. Президент обладает достаточными конституционными возможностями воздействия на положение дел. Парламент, уважая полномочия Президента, не будет воздвигать искусственные барьеры на пути реализации основных направлений внутренней и внешней политики. Именно такого согласия ожидает народ от власти. Именно от этого, в первую очередь, зависят укрепление нашего государства и гражданский мир в стране»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Окуньков Л.А. Президент РФ: конституционная и политическая практика. М.: Норма: Инфра-М, 1996. С. 60–63.

Право Президента Российской Федерации обращаться с ежегодными посланиями к Федеральному Собранию Российской Федерации предусмотрено п. «е» ст. 84 Конституции Российской Федерации. Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 100 закрепила, что палаты Федерального Собрания Российской Федерации могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации. В 1999 г. Президент установил своим Распоряжением от 24 марта 1999 г. № 66 рп<sup>3</sup>, в котором указан порядок совместного заседания палат. В этом документе определено место проведения заседания (Москва, Кремль), куда приглашаются члены Правительства Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, главы дипломатических представительств.

Послания Президента к Федеральному Собранию в большой степени формулируют направления деятельности Главы государства. Согласно ч. 3 ст. 80 Конституции Российской Федерации «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». Довести до сведения общества и государства свою позицию Президенту удастся наилучшим образом с помощью ежегодных посланий к Федеральному Собранию как официального документа.

Рассмотрим место посланий в различных сферах деятельности государства. Как известно, государство — это механизм управления и принуждения, в тех случаях, если это необходимо. И понятно, что существенное влияние на направление его движения, оказывает Президент Российской Федерации. Во многом это находит свое отраже-

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 24.02.1994 «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)». С. 12.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1594.

ние в содержании посланий Главы государства, где и указываются основные направления политики государства.

Поэтому послания Президента как инструмент воздействия на всемогущую государственную машину, конечно же, должно соответствовать Конституции и федеральным законам и не выходить за их пределы, не вступать с ними в противоречие.

В своем послании 1994 г. первый Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин в параграфе 1.1 «Конституция и законодательство» говорит: «Новое политическое и правовое содержание обрел институт Президента, полномочия которого направлены на укрепление государственности, защиту конституционных ценностей»<sup>4</sup>.

В немногочисленной научной литературе, посвященной исследованию президентских посланий, указывается, что они носят стратегический характер и являются своеобразным стратегическим планом.

Послание Президента — реализуется как закреплённый в Конституции Российской вид деятельности, в котором Глава государства обращается к Федеральному собранию, государственным органам власти, населению, и где рассматриваются положение дел в стране, определяются основные направления внутренней и внешней политики государства, и подводит итог сделанному. Следует согласиться с позицией В.Н. Суворова, который отмечал: «В президентских посланиях в основном затрагиваются государственные и общественные проблемы, актуальные для всего общества в целом, в том числе острейшие вопросы жизни страны. Предлагаемые решения, намеченный политический курс, конкретные указания выражают, прежде всего, политическую позицию президентской власти и подчиненного ей Правительства, поддерживающих их политических сил. В то же время сформулированные в президентских посланиях оценки,

---

<sup>4</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 24.02.1994 «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» С. 11.

предлагаемые решения могут отражать и более широкий спектр политических взглядов, социальных интересов»<sup>5</sup>.

По своей сущности послание представляет собой обращение к Федеральному Собранию, которое по Конституции является законодательным и представительным органом. Таким образом, опосредованно, через послание Президент Российской Федерации обращается к гражданам (избирателям, которых и представляет Федеральное Собрание), и к Правительству Российской Федерации. В соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Представляется, что модель взаимодействия органов государственной власти, проект их взаимоотношений, стратегическое видение и перспективы сотрудничества отражаются именно в президентских посланиях.

Конституция Российской Федерации имеет большой потенциал, и в ее нормах содержится огромный смысл, который использован далеко не в полной мере. Она представляет собой не только высший правовой акт, но еще и политический, мировоззренческий, стратегический документ, реализация которого в полном объеме может быть развернута в рамках целой эпохи. Таким образом, именно послания Президента, который определяет основные направления внутренней и внешней политики, должны стать политико-правовым и стратегическим документом, определяющим, как и в каком ключе необходимо реализовывать Конституция.

Следует подчеркнуть, что в посланиях отражаются основные направления внутренней и внешней политики государства, которые имеют отчасти и юридическое содержание. Как отмечал В.Н. Суворов, такое значение двояко, поскольку по отношению к исполнительной власти послание обязательно, а по отношению к другим ветвям власти послание носит характер политического

---

<sup>5</sup> Суворов В.Н. Указ. соч. С. 419.

влияния и информирования. Ежегодные президентские послания для судебной и законодательной власти — политические ориентиры, предлагаемые главой государства, не имеющие обязательной юридической силы. Они опираются на авторитет, политическое влияние президентской власти, выполняют и информационную функцию, выступают как средство убеждения парламентариев<sup>6</sup>. Как справедливо отмечает Н.А. Михалева, в качестве одной из форм координации усилий органов законодательной, исполнительной и судебной власти можно рассматривать ежегодные послания Президента Федеральному Собранию. Они создают ориентиры для органов государственной власти всех уровней<sup>7</sup>. Так, первый Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин в своем послании 1997 г. отметил, что послания являются документами, обязательными для исполнительной власти и задающими ориентиры для остальных ветвей власти<sup>8</sup>. Подобные оценки содержатся и в юридической научной литературе, где отмечается обязательность положений послания для Правительства, рекомендательный характер для законодательной власти. Послания не носят нормативного характера, а имеют политическое значение<sup>9</sup>.

Президентские послания представляют один из способов реализации Президентом Российской Федерации государственно-правовой стратегии по формированию правового государства, в которых содержатся идейно-нормативные ориентиры, предназначенные для законодательной и исполнительной власти. В соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и граж-

<sup>6</sup> См. подробнее: Суворов В.Н. Указ. соч. С. 421, 425.

<sup>7</sup> См.: Михалева Н.А. Правотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 27.

<sup>8</sup> Порядок во власти — порядок в стране // Российская газета. 7 марта 1997. С. 12

<sup>9</sup> См., например: Конституция РФ. Комментарий / Под общ. ред. Топорнина Б.Н. и др.

М.: Юрид. Лит. 1994. С. 401; Комментарий к Конституции РФ / Ред. колл., гл. ред.

Окуньков Л.А. Изд. БЕК, 1994 г. С. 270.



данина; принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, независимости, государственной целостности; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Из Конституции Российской Федерации и реальной политической практики следует, что основная роль координатора политической стратегии России отводится Президенту Российской Федерации, во многом реализующему эту функцию через ежегодные обращения к Федеральному Собранию (послание о положении дел в стране). В связи с этим представляется необходимым рассмотреть некоторые направления взаимодействия политической и государственно-правовой стратегии России в контексте посланий Президента.

В своем первом послании 1994 г. первый Президент Б.Н. Ельцин отметил: «Мы все нуждаемся во взаимопонимании. И оно будет найдено, если скоординированную работу сумеют наладить все, и прежде всего, Президент, Федеральное Собрание и Правительство. Настоящее Послание Президента Российской Федерации — важный шаг в этом направлении. В Послании заявлен политический курс Главы государства. Президент не вторгается в компетенцию ни одного из федеральных органов государственной власти. В то же время содержащиеся в Послании политические, экономические и социальные ориентиры становятся основой для оценки деятельности всех органов государственной власти»<sup>10</sup>.

Общая линия государственно-правовой стратегии будет зависеть от политической стратегии, устанавливаемой конкретными лицами. Политическая стратегия, направленная на создание правового государства, скорректирует и определит направление движения государственно-правовой стратегии. Так, в послании Президент может указать на необходимость разработки и принятия

---

<sup>10</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 24.02.1994 «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)». С. 9.

определенных законов, на усиление функций и устранение недостатков в работе государственных органов власти. Исходя из этих установок и будет формироваться государственно-правовая стратегия. Однако существует и обратный ход: государственно-правовая стратегия оказывает воздействие на политическую стратегию. Так, Конституция Российской Федерации 1993 г., принятая на всенародном референдуме, устанавливает правовые стратегические цели, к которым необходимо стремиться: построение правового демократического и социального государства, признание защиты прав человека основной обязанностью государства, построение федерализма. Президент, определяя основные направления политики государства, является гарантом Конституции. Соблюдая Конституцию, Президент обязан действовать и стремиться к достижению стратегических долговременных целей, провозглашенных в ней. Таким образом, его политическая стратегия, отраженная в послании, должна основываться на стратегии правовой, заложенной в Конституции.

Можно заключить, что Президент в своих ежегодных посланиях действительно определяет основное развитие деятельности государства и жизни общества, путем широкого обращения к различным государственным органам. Возможно, только стоит отметить, что такое широкое обращение тяжело вписывается в столь узкое название документа, как «Послание к Федеральному Собранию».

Под способами реализации посланий Президента необходимо понимать действия, отраженные в нормативных актах государственных органов власти, направленные на обеспечение исполнения программных положений послания. Такие способы реализации могут закрепляться как в нормативных правовых актах, например, конституционных законах, федеральных законах, так и в подзаконных актах: указах Президента, постановлениях и распоряжениях Правительства Российской Федерации. Как было выяснено ранее, послание Президента все же не является нормативным актом и все положения, имеющиеся там, носят рекомендательный характер.

Президентские послания характеризуются наличием единой линии государственно-правовой стратегии, которую осуществляет Президент Российской Федерации. В посланиях можно отметить постановку и достижение определенных целей в укреплении и развитии правового государства.

Кроме посланий Президента, существуют и другие способы реализации государственно-правовой стратегии Главой государства. К ним относятся государственные концепции, стратегии и президентские программы. Однако в отличие от посланий концепции, стратегии и программы не упоминаются в Конституции. В послании Президент, прежде всего, указывает свое видение будущего страны как Глава государства.

Концепции и программы хотя и являются логическим продолжением послания, однако носят несколько иной характер. Концепция отражает систему взглядов и отношение государства к тому или иному вопросу. Программа, оценивая способы достижения тех или иных целей, обязательно включает мнение ответственных за разработку органов исполнительной власти и координатора программы (Администрация Президента). В отличие от концепций и программ обращение с посланием к Федеральному Собранию является конституционной обязанностью Президента. Таким образом, каждое послание носит систематический и регулярный характер, что позволяет отражать в нем не только цели на будущее, но и анализировать и фиксировать достигнутые результаты. Концепции и программы носят разовый характер, а потому в них не всегда может содержаться отчет о ходе выполнения необходимых мероприятий. Как отмечалось в настоящем параграфе, президентские послания обязательны для исполнительной ветви власти, а по отношению к законодательной и судебной власти носят характер политического влияния и информирования. В этом ключе концепции также являются политическими ориентирами для законодательных органов власти, программы же обязательны для органов исполнительной

власти, так как содержат задачи, подлежащие исполнению. Поэтому адресатами программ, как правило, являются органы исполнительной власти, а концепции и стратегии обращены к более широкому кругу субъектов. Послания Президента, как правило, носят координирующий характер и обращены ко всему государственному аппарату. Программы носят более узкий характер, конкретизируя определенное направление исполнительной деятельности.

По своей сути концепция представляет собой систему взглядов на характер будущего, способы понимания и трактовки явлений, руководящие идеи для их освещения и основной замысел.

## § 2. Место и роль законодательных органов в формировании государственно-правовой стратегии

Федеральное Собрание является одним из субъектов государственно-правовой стратегии Российской Федерации. Его основная роль в реализации государственно-правовой стратегии заключается в формировании законодательной стратегии. Так, в соответствии со ст. 94 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание Российской Федерации является законодательным и представительным органом. Право законодательной инициативы в соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации принадлежит Совету Федерации, членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы. В соответствии со ст. 104 Регламента Государственной Думы право законодательной инициативы осуществляется путем внесения в Государственную Думу:

- а) проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов;
- б) законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства СССР;
- в) поправок к законопроектам<sup>1</sup>.

Важно отметить, что достаточно большое количество законопроектов вносится именно самими депутатами

---

<sup>1</sup> См.: Регламент Государственной Думы. Принят Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

Государственной Думы. Аналитическим Управлением Государственной Думы Российской Федерации были предоставлены следующие данные. Говоря о субъектах законодательной инициативы (ст. 104 Конституции Российской Федерации), отметим, что за период работы Государственной Думы 50% законопроектов было внесено депутатами Государственной Думы, 20% Правительством, 15% законодательными органами субъектов Федерации, 9% Советом Федерации, 5% Президентом, 1% Конституционным, Верховным, Высшим Арбитражным Судами Российской Федерации. Из законопроектов, внесенных депутатами Государственной Думы, было принято 48%, правительственных законопроектов — 35%, 10% из законопроектов, внесенных Президентом, также были приняты, и 3% от проектов законов, внесенных представительными органами субъектов Федерации, 3% от законопроектов, внесенных Советом Федерации, 1% от проектов законов, внесенных высшими судебными инстанциями<sup>2</sup>.

Из приведенных данных видно, что большинство законопроектов внесено депутатами Государственной Думы Российской Федерации. Подобная ситуация получила неоднозначные оценки в юридической научной литературе.

Целесообразным было бы в ходе законодательной деятельности палаты прибегнуть к стратегическому планированию. Имея четкий план законодательной деятельности, Государственная Дума работала бы гораздо эффективнее в части создания и обновления законодательной базы по построению правового государства.

В то же время, как отмечалось в первой главе настоящей работы, любой стратегический план должен быть гибким, позволяющим оперативно и безболезненно вносить в него коррективы с учетом изменения социально-политической и экономической обстановки. Подобная возможность позволяла бы быстро вносить изменения и

---

<sup>2</sup> Данные взяты из автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД) (<http://asozd.duma.gov.ru>)

решать вопросы, выдвигаемые самой жизнью, в том числе и путем их законодательного регулирования.

С одной стороны, нельзя не отметить, что подобный документ существует — это Постановление Государственной Думы «О примерной программе законопроектной работы Государственной Думы на период сессии». С другой стороны, во-первых, данный документ не является стратегической линией поведения, поскольку определяет направления законопроектной работы всего лишь на сессию Государственной Думы, то есть не более чем на сессию.

Как отмечает Н.А. Михалева, примерная программа законопроектной работы Государственной Думы должна стать важным условием согласования действия субъектов законодательной инициативы с учетом предложений Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации<sup>3</sup>.

Изучая примерную программу законопроектной работы Государственной Думы, можно сделать следующие выводы. Программа считается примерной и вероятные отклонения должны составлять в худшем случае не более 20%. Так ли это? Приведем для четкого понимания анализа конкретные показатели.

Как правило, запланированный календарь (план работы) выполняется только наполовину. Не означает ли это, что у нашего Парламента отсутствует своя стратегия, долгосрочная линия, в соответствии с которой ведется законодательная работа? Не значит ли это, что законодатель руководствуется случайными, сиюминутными интересами, уходя в сторону от глобальных и серьезных проблем реформирования правовой системы Российской Федерации.

По мнению бывшего начальника Правового управления Государственной Думы Российской Федерации В.Б. Исакова, низкая результативность законодательных инициатив обусловлена тем, что они вырастают из проб-

---

<sup>3</sup> См. Михалева Н.А. Указ. соч. 1996. С. 44.

лем и трудностей местной жизни и, за редким исключением, носят частный характер, а по юридической форме являются поправками к действующему законодательству. Уровень правовой и технико-юридической проработки этих инициатив, как правило, не высок, также не отработана технология их «сопровождения» по стадиям законодательного процесса, поэтому неудивительно, что эти законодательные инициативы оказываются «на дне» законодательного портфеля, и очередь до них часто просто не доходит<sup>4</sup>.

Анализируя приведенные выше положения, цифры, ситуацию, сложившуюся в сфере законодательной деятельности, необходимо отметить следующее. Взаимодействие государственно-правовой стратегии и права обусловлено тем, что стратегия реализуется государством. Это неизбежно вызывает необходимость в правовом регулировании стратегической деятельности<sup>5</sup>. От того, в какой мере нормы действующих законов выражают потребности и интересы общества эффективно воздействуют на поведение людей, зависит достижение целей, как непосредственных, так и отдаленных, на которые направлены нормы законов.

Роль Федерального Собрания как субъекта государственно-правовой стратегии заключается в конкретизации стратегических положений и принципов Конституции Российской Федерации в текущем законодательстве. Общие стратегические требования, установленные Конституцией Российской Федерации должны детализироваться в предписаниях законодательства в виде конкретных прав и обязанностей. Осуществляя законодательную деятельность, Федеральное Собрание дополняет конституционные положения комплексом правовых норм,

---

<sup>4</sup> См.: *Исаков В.Б.* Законодательная техника // *Законодательная техника*. Кол. авт. М., 2000. С.39.

<sup>5</sup> Подробнее см. *Кутафин О.Е.* Плановая деятельность советского государства. М., 1980. С. 59.



иногда относящихся к различным отраслям права. Представляется, что законотворческая работа Федерального Собрания в стратегическом отношении должна быть направлена на поиск решений, развивающих нормативное содержание Конституции Российской Федерации, как основы государственно-правовой стратегии. Эта тенденция должна быть направлена на все важнейшие объекты конституционного регулирования, создавая, таким образом, объективную возможность воплощения основного содержания и характера конституционных предписаний конкретных правоотношениях, урегулированных на уровне законов. Немаловажное значение имеет точный выбор сферы и предмета законодательного регулирования, которое должно быть объективно востребованным. Федеральный закон должен регулировать те общественные отношения, которые не могут эффективно функционировать в иной правовой форме, то есть не могут быть урегулированы подзаконными нормативно-правовыми актами. Задачей Федерального Собрания как законодательного органа должна стать осознано выстроенная в стратегическом и логическом отношении конкретизация конституционных норм в текущем законодательстве. Однако, как справедливо отмечает В.О. Лучин, отсутствие четко выраженной стратегии общественного развития, единой правовой политики, законотворческого планирования и некоторые другие факторы отрицательно сказываются на законодательном обеспечении реализации Конституции<sup>6</sup>. Все это ставит вопрос о необходимости разработки, утверждения и воплощения Федеральным Собранием законодательной стратегии как элемента государственно-правовой стратегии Российской Федерации.

Ключевым направлением в реализации государственно-правовой стратегии Федеральным Собранием Российской Федерации является законодательная деятельность. Закон представляет собой важный инструмент

---

<sup>6</sup> Подробнее см.: Лучин В.О. Указ соч. 2002. С. 82.

функционирования государственно-правовой стратегии, поскольку обладает определенными признаками, присущими только ему. Федеральные законы обладают высшей юридической силой и верховенством, которое заключается в том, что наиболее важные ключевые общественные отношения, не урегулированные Конституцией, регулируются не просто правовыми актами, а федеральными законами. Высшая юридическая сила федерального закона, как отмечает О.Е. Кутафин, находит свое выражение в обязательном соответствии ему всех других нормативных актов. Так, в ч. 3 ст. 90 Конституции Российской Федерации указывается, что указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить федеральным законам. Статья 115 Конституции Российской Федерации, в частности, устанавливает, что постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации издаются на основании и во исполнение федеральных законов и в случае противоречия их федеральным законам могут быть отменены<sup>7</sup>. Закон обладает и другими существенными признаками. Имея нормативный характер, закон выступает как акт, вносящий изменения в систему действующих норм путем их создания, изменения или отмены<sup>8</sup>. Только Федеральное Собрание Российской Федерации является законодательным органом власти, а субъекты права законодательной инициативы строго определены в Конституции Российской Федерации. Закон регулирует наиболее значимые, типичные и устойчивые общественные отношения<sup>8</sup>. Критерием для определения сферы общественных

---

<sup>7</sup> Подробнее см.: Кутафин О.Е. Указ. соч. 2002. С. 71.

<sup>8</sup> Подробнее см.: Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. М.: Изд. Московского Университета, 1988. С. 26.

<sup>9</sup> Подробнее см.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах. Т. 1. М., 1981. С. 60; Керимов Д.А. Законодательная деятельность советского государства. М., 1955. С. 99–100; Лучин В.О. Источники советского государственного права. Куйбышев, 1976. С. 14.

отношений является не только особая значимость этих отношений для жизни общества, но и их типичность и устойчивость<sup>10</sup>. Ведь в большинстве своем нормы закона регулируют уже сложившиеся правоотношения, и в случае, когда законом создаются новые общественные отношения, на первый план выступает их актуальность и значимость для жизни общества и государства. «Таким образом, — отмечает Е.А. Лукьянова, — именно по этим трем параметрам — особой значимости, типичности и устойчивости — происходит и должен происходить отбор общественных отношений, которым предстоит получить свое новое правовое регулирование в форме закона — акта обладающего высшей юридической силой. Более того, на основе таких критериев можно в какой-то мере как бы запрограммировать подобные отношения, заранее очертить и даже определить их»<sup>11</sup>. Важно отметить, что Конституция Российской Федерации в окончательной форме не определяет, какие общественные отношения необходимо урегулировать законами. Это входит в компетенцию Федерального Собрания — определять необходимость законодательного регулирования тех или иных общественных отношений. И все же отдельные конституционные нормы содержат необходимость регулирования определенных общественных отношений только в форме закона. Так, например, ч. 1 ст. 6 Конституции Российской Федерации устанавливает, что гражданство в Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом. Закон обладает высшей юридической силой по отношению к актам всех иных органов государственной власти. Это проявляется в том, что никто, кроме самого Федерального Собрания, не может отменить принятый им закон, а издание нового закона может повлечь за собой изменение или отмену

---

<sup>10</sup> Подробнее см.: *Недбайло П.Е.* Советский закон в системе государственного права. Львов, 1949. С. 5.

<sup>11</sup> *Лукьянова Е.А.* Указ. соч. С. 30.

нормативных правовых актов, имеющих меньшую юридическую силу.

Законодательному регулированию, как было отмечено выше, подлежат именно типичные, устойчивые, особо важные общественные отношения. Поэтому совершенно очевидно, что законы принимаются не на короткое время, а на достаточно длительный период времени, пока сама жизнь не подскажет необходимость изменения или отмены урегулированных законом общественных отношений. Думается, что при подготовке качественного законопроекта и принятии самого закона Федеральное Собрание Российской Федерации должно исходить из того, что закон также является актом стратегического характера, направленным на устойчивое и длительное регулирование общественных отношений. Таким образом, перед законодателем стоит задача не только сформулировать нормы закона с учетом сложившихся общественных отношений и их длительности, но и учесть характер развития регулируемых общественных отношений, направление и степень их развития в будущем. Кроме того, законодателю в момент разработки и принятия закона целесообразно было бы обращать внимание не только на качество и четкую формулировку положений закона. Особого внимания, вероятно, заслуживает и степень возможного применения закона, когда необходимо ответить на вопрос, а смогут ли нормы того или иного закона использоваться в правоприменительной практике в том объеме и именно по тому назначению, которое вкладывал в содержание норм сам законодатель?

Задача Федерального Собрания Российской Федерации в ходе реализации государственно-правовой стратегии видится в том, чтобы принимать своевременные и качественные законы, не оставляя неурегулированных областей жизни, куда могли бы попасть другие акты, вытесняя законы. При определении качества закона необходимо учитывать неразрывную связь законодательной стратегии с реализацией политических решений, которые должны базироваться, в свою очередь, на позна-

нии социально-экономических процессов, термин «качество законов» необходимо рассматривать под углом зрения его политических и социальных характеристик. Поэтому повышение качества законов зависит от трех факторов: юридического, социального и политического<sup>12</sup>. Закон выступает как средство регулирования общественных отношений. Поэтому для повышения качества законов и всего законодательства все более эффективным для правовой регламентации становится учет в процессе законодательной деятельности наряду с правовыми и политическими параметрами также социальных предпосылок качества законов.

Таким образом, перед Федеральным Собранием в ходе законодательной деятельности стоит задача максимально точного отражения в нормах законов явлений общественной жизни. Социальная характеристика качества законов включает в себя два момента. Это степень адекватности, отражающая в законе происходящих в обществе процессов, а также точность проецирования этих процессов на будущее, прогнозирование возможных путей развития общества и неразрывно связанного с этим выбора оптимальных путей их видоизменения в желательном и соответствующим Конституции направлении при помощи права.

Законодательная стратегия должна быть направлена на то, чтобы все акты соответствовали федеральным законам — нормативным актам, принимаемым законодательным органом власти и регулирующим наиболее важные общественные отношения. Поскольку федеральные законы являются высшей формой выражения государственной воли народа, они, соответственно, обладают наибольшей юридической силой по отношению к нормативным актам всех иных органов государства. В частности, именно с помощью федеральных законов, устанавливая определенные правоотношения, порядок реали-

---

<sup>12</sup> Об этом подробнее см.: Проблемы теории государства и права / Под ред. Марченко М.Н. М.: Юрист, 2002, С. 568.

зации тех или иных институтов, Федеральное Собрание Российской Федерации реализует государственно-правовую стратегию, заложенную в Конституции Российской Федерации, воплощая ее принципы и положения через законы, обеспечивая их надежное законодательное регулирование, не оставляя простора для стихийных процессов и произвольных действий, носящих антидемократический характер. В осуществлении государственно-правовой стратегии место Федерального Собрания Российской Федерации также видится в формировании целостной системы федерального законодательства, охватывающего все сферы жизни общества. Для этого необходимо выработать стратегию урегулирования общественных отношений посредством правовых норм, отвечающих объективным потребностям прогресса общества. Также необходимо подчеркнуть, что федеральные законы носят стратегический характер, поскольку являются актами базового характера. Они служат юридической основой для правотворческой деятельности других государственных органов. В них, по мнению С.С.Алексеева, содержатся юридические предписания, которые служат отправными началами для всей правовой системы России, развивая, дополняя и изменяя ее основы, обеспечивая ее существование<sup>13</sup>.

«Построение правового государства, — отмечает В.А. Ёлчев, — это длительная и кропотливая работа всех ветвей власти. И цель законодательной работы парламента не только и не столько в принятии отдельных законов, сколько в целенаправленном формировании рационального и действенного законодательства»<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Подробнее см. Алексеев С.С. Указ. соч. Т. 2. 1981. С. 60.

<sup>14</sup> См.: Ёлчев В.А. Государственная Дума и место аппарата в законотворческом процессе. М., 2000. С. 64.

### § 3. Правительство Российской Федерации как системный фактор государственно-правовой стратегии

---

Значительную роль в реализации государственно-правовой стратегии Российской Федерации играет Правительство Российской Федерации, которое является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации и представляет собой коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Вместе с тем следует подчеркнуть, что Правительство Российской Федерации является менее самостоятельным субъектом государственно-правовой стратегии, поскольку основная его задача — обеспечивать исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации. Именно в этих целях Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, что прямо указано в ст. 115 Конституции Российской Федерации. Также ст. 2 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» отмечает, что Правительство Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации<sup>1</sup>.

Представляется, что роль Правительства Российской Федерации в реализации государственно-правовой стратегии обозначена в ст. 4 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», согласно которой Правительство Российской Федерации в преде-

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», с изменениями и дополнениями от 31 декабря 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

лах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации<sup>2</sup>. Отсюда можно сделать вывод, что Правительство Российской Федерации является одним из субъектов государственно-правовой стратегии в сфере исполнения решений. Таким образом, если Президент Российской Федерации как глава государства осуществляет стратегическое планирование, в том числе при помощи своих посланий, то Федеральное Собрание выполняет свою задачу по регулированию правоотношений в рамках плана, намеченного Президентом Российской Федерации, а также путем принятия федеральных законов, а Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную деятельность.

Государственное управление как элемент реализации государственно-правовой стратегии не должно представлять собой только повседневный процесс. Это кропотливая деятельность, осуществляемая в четком согласовании со всеми субъектами государственно-правовой стратегии, в том числе во взаимодействии с институтами гражданского общества. Подобная деятельность системы органов исполнительной власти должна проходить в соответствии со стратегическими целями, установленными в Конституции Российской Федерации, а также с задачами, сформулированными в стратегических плановых документах, таких, как послания и программы Президента Российской Федерации, программы законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации. Именно на Правительстве Российской Федерации

---

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».



Федерации как исполнителе лежит ответственность по формулированию конкретных предложений, мер и способов по реализации государственно-правовой стратегии с указанием конкретных решений и направлений действий, которые не должны вызывать двусмысленных толкований.

Представляется, что именно Правительство Российской Федерации должно принимать стратегические решения путем постановки промежуточных целей, приводящих к воплощению конкретных идей.

Одним из направлений деятельности Правительства Российской Федерации в качестве субъекта государственно-правовой стратегии является формирование исполнительной стратегии, позволяющей реализовать цели и задачи, сформулированные государственно-правовой стратегией. Исполнительная стратегия может представлять собой систему действий и мероприятий, направленных на:

1. воплощение в жизнь положений и принципов Конституции Российской Федерации;
2. формирование эффективной правоприменительной практики и реализацию положений федерального законодательства;
3. использование права законодательной инициативы в необходимых случаях;
4. реализацию целей и задач, сформулированных в президентских посланиях и программах;
5. использование правительственных программ в качестве инструмента и способа реализации положений Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и президентских посланий.

Способом достижения целей, намеченных государственно-правовой стратегией, является подготовка и надлежащая реализация Правительством Российской Федерации федеральных целевых программ, которые представляют собой конкретный механизм воплощения стратегических целей при помощи постановки конкретных задач, определения источников финансирования,

государственных органов, ответственных за исполнение, а также определения результативности программ.

На сегодняшний день весьма актуальным и значимым является изучение места, роли, политического, правового и стратегического значения правительственных программ в системе государственно-правовой стратегии. Правительственные программы утверждаются постановлениями Правительства Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 115 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает свои постановления на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации.

Таким образом, правительственные программы являются последним элементом и логическим завершением системы государственно-правовой стратегии, с помощью которого осуществляется непосредственное воплощение в жизнь целей и задач государственно-правовой стратегии.

## Заключение

---

Основным предметом исследования было и остается изучение и детальное осмысление методологии построения и развития правового государства.

Посредством введения термина «государственно-правовая стратегия» был исследован и обозначен комплексный ресурс Конституции Российской Федерации, выявлена ее системная логика, правовое, политическое и социальное значение.

Основой государственно-правовой стратегии является Конституция Российской Федерации. Она закрепляет стратегические идеи и принципы, характеризует настоящее и будущее российского общества и государства с политической, экономической, социальной и духовно-культурной сторон.

В ходе исследования выявлено значение Конституции в стратегическом отношении. Оно заключается в том, что Конституция Российской Федерации является основным источником права, определяет иные виды источников права, устанавливает их названия и юридическую силу, порядок принятия, опубликования и отмены. Конституция Российской Федерации как основа государственно-правовой стратегии построения правового государства играет ключевую роль в законодательной и правотворческой деятельности конституционных субъектов государственно-правовой стратегии, а также устанавливает все виды источников законодательства, иерархию, соотношение федеральных и региональных нормативных правовых актов.

Кроме того, важнейшую роль в формировании государственно-правовой стратегии играют конституционные нормы и принципы. Конституция 1993 г. отличается тем, что некоторые ее положения носят программный характер, она фиксирует принципы и цели, которые еще необходимо достичь. В этом заключается стратегический характер кон-

ституционных норм. Нормативными являются и программные конституционные установления, так как они оказывают общеобязательное регулирующее воздействие на перспективу развития общественных отношений посредством закрепления правовых ориентиров и целевых установок. Важное значение в процессе становления конституционных основ государственно-правовой стратегии Российской Федерации имеют конституционные принципы, которые обладают нормативным характером. На основе этих принципов определяется сущность и характер государственно-правовой стратегии, ее основные черты.

Исследована взаимосвязь органов государственной власти — Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации в качестве конституционных субъектов государственно-правовой стратегии, природа их конституционного партнерства в процессе становления и реализации государственно-правовой стратегии.

Таким образом, государственно-правовая стратегия является результатом коллективной деятельности Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В связи с проведенным исследованием возникает ряд научных задач, требующих подробного изучения и осмысления. Необходимо на основании сделанных выводов и сформулированных положений более детально обозначить деятельность Президента Российской Федерации как основного субъекта государственно-правовой стратегии. В частности провести исследование законодательной деятельности Главы государства, определить стратегическое значение подписания международных договоров, рассмотреть президентское вето как способ реализации государственно-правовой стратегии.

Немаловажной научной задачей, возникающей в связи с проведенным исследованием, является установление места и роли судебных органов в процессе реализации государственно-правовой стратегии.

---

Научного подхода требует и вопрос о допустимости формирования стратегии на уровне субъектов Федерации, степени ее зависимости и взаимообусловленности от государственно-правовой стратегии.

Основным итогом работы явилось исследование конституционных основ государственно-правовой стратегии, позволяющих в динамике максимально эффективно разработать методологию реализации потенциала Конституции Российской Федерации.

## Библиография

---

### *Нормативные правовые акты*

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 31 декабря 1997 г. // СЗ Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712; № 1. Ст. 1.
4. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.
5. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1995, № 30. Ст. 2871.
6. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 г. // СЗ Российской Федерации. 1994. № 2. Ст. 74; 1999. № 28. Ст. 3466.
7. Указ Президента Российской Федерации от 3 апреля 1997 года № 278 «О первоочередных мерах по реализации послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти — порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики российской Федерации)» // Российская газета. 10 апреля 1997 г.
8. Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции

- национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1997. № 52. Ст. 5009.
9. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 27 мая 1997 г.) // СЗ Российской Федерации 1997. № 18. Ст. 2131.
  10. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 1008 «Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 16 октября 2000 г.) // СЗ Российской Федерации. 1996. № 28. Ст. 3356.
  11. Указ Президента Российской Федерации «О государственной стратегии экономической безопасности» от 29 апреля 1996 г. № 608 // СЗ Российской Федерации. 1996. № 18. Ст. 2117.
  12. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1994 г. № 1387 «О президентских программах» // СЗ Российской Федерации. 1994. № 10. Ст. 1117.
  13. Федеральная программа «Реформирование Государственной службы Российской Федерации (2003–2005 год)» (утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336) // СЗ Российской Федерации. 2002. № 47. Ст. 4664.
  14. Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 717) // СЗ Российской Федерации. 2001. № 43. Ст. 4100.
  15. Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284) (с изм. и доп. от 14 марта 1996 г., 6 октября 1997 г., 15 июля 1998 г., 25 июля, 1 августа 2000 г., 23 июля 2001 г., 3 апреля 2002 г., 26 марта, 8 августа 2003 г.) // СЗ Российской Федерации. 2003. № 32. Ст. 3172.

16. Постановление Правительства Российской Федерации «О Порядке разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» от 26 июня 1995 г. № 594<sup>1</sup> (с изменениями от 23 апреля, 1 июля, 13 сентября 1996 г., 1 и 8 июля 1997 г., 21 июля 1998 г., 25 января 1999 г., 22 апреля 2002 г., 20 марта 2003 г.) // СЗ Российской Федерации 1995 г. № 28. Ст. 2669.
17. Федеральная целевая программа «Национальная технологическая база» на 2002–2006 годы (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2001 г. № 779) (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2002 г. № 816) // СЗ Российской Федерации. 2001. № 47. Ст. 3589.
18. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65) // СЗ Российской Федерации 2002. № 5. Ст. 531.
19. Федеральная целевая программа «Интеграция науки и высшего образования России на 2002–2006 годы» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2001 г. № 660) // СЗ Российской Федерации. 2001. № 37. Ст. 3695.
20. Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2007 годы)» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 745) // СЗ Российской Федерации. 2001. № 45. Ст. 4265.
21. Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2002–2006 годы (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2669.



- 20 ноября 2001 г. № 805) // СЗ Российской Федерации. 2001. № 49. Ст. 4623.
22. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910–р) // СЗ Российской Федерации. 2001. № 31. Ст. 3295.
23. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (утв. постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г., с изменениями и дополнениями от 15 апреля, 19 июня, 16 июля, 23 октября, 4 декабря 1998 г., 21 апреля, 21 сентября, 26 ноября 1999 г., 7 июля, 27 октября, 6, 15 и 22 декабря 2000 г.) // СЗ Российской Федерации 1998. № 7. Ст. 801; № 16. Ст. 1828; № 26. Ст. 3048; № 30. Ст. 3699. № 52. Ст. 6348; 1999. № 17. Ст. 2111. № 39. Ст. 4588; № 43. Ст. 5179. № 50. Ст. 6099; 2000 г. № 4, Ст. 365; № 22. Ст. 2283; № 22. Ст. 2283; № 28. Ст. 2925; № 30. Ст. 3128; № 50. Ст. 4879.
24. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утвержден постановлением Совета Федерации от 6 февраля 1996 г. с изменениями и дополнениями от 10 апреля, 26 июня, 26 декабря, 23 января, 24 декабря 1997 г. 13 марта, 10 июля 1998 г., 27 января, 9 июня, 11 ноября 1999 г., 19 апреля, 17 мая, 7 июня, 25 октября 2000 г.) // СЗ Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 655; № 16. Ст. 1774; № 27. Ст. 3204; 1997 № 1. Ст. 45; № 5. Ст. 629; 1998. № 1. Ст. 8; № 12. Ст. 1389; 1999. № 6. Ст. 762; № 13. Ст. 3088; № 24. Ст. 2921; № 47. Ст. 5630; 2000. № 17. Ст. 1797; № 21. Ст. 2137; № 24. Ст. 2469; № 44. Ст. 4308.
25. Распоряжение Президента Российской Федерации «О порядке совместного заседания палат Федерального Собрания Российской Федерации» от 24 марта 1999 г. № 66 рп // СЗ Российской Федерации. 1999. № 13. Ст. 1594.
26. Постановление Совета Федерации «О Послании Президента Российской Федерации» Федеральному собра-

нию «Общими силами — к подъему России (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) и основных направлениях законодательной деятельности Совета Федерации в 1998 г. // СЗ Российской Федерации. 1998. № 12. Ст. 1390.

### *Литература*

1. *Авакьян С.А.* Категория «правовое регулирование» и ее назначение в государствоведении // XXV съезд КПСС и деятельность советского государства, демократии и права. М. 1977.
2. *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.
3. *Авакьян С.А.* Федеральное Собрание — парламент России. М.: Российский юридический издательский дом, 1999.
4. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. В двух томах. Т. 2. М., 1981.
5. *Алексеев С.С.* Теория права. 2-е изд. М., 1995.
6. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1999.
7. *Бурбулис Г.Э.* Профессия политик. М.: ИД Стратегия, 1999.
8. *Нерсесянц В.С.* Конституционализм как общегосударственная идеология // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации. М., 2000.
9. *Венгеров А.Б.* Конституционный контроль в СССР // Правоведение. 1973. № 3.
10. *Вихарев А.А.* Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: вопросы конституционной теории и практики. М.: Эслан, 2003.
11. Военный энциклопедический словарь. М., 1984.
12. *Гранкин И.В.* Парламент России. М.: Изд. Гуманитарная литература, 2001.
13. *Даль В.В.* Толковый словарь великорусского живого языка. Т. 4.

14. *Ёлчев В.А.* Государственная Дума и место аппарата в законотворческом процессе. М., 2000.
15. *Исаев В.Б.* Законодательная техника // Законодательная техника / Колл. авт. М.: 2000.
16. *Карташов В.А.* Система систем. Очерк общей теории и методологии. М., 1995.
17. *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. М., 1972.
18. *Ковачев Д.А.* О соотношении Конституции и Регламента высшего представительного учреждения в социалистическом государстве // Уч. Записки ВНИИСЗ. Вып. 6. М., 1966.
19. *Козлова Е.И.* Развитие принципа социалистического народовластия с советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки. М., 1984.
20. *Козлова Е.И.* Конституция СССР и теоретические основы системы советского государственного права // Конституция СССР и вопросы теории советского государственного права. М., 1981.
21. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Ред. кол. Гл. ред. Окуньков Л.А. М.: Изд. БЕК, 1994.
22. Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Топорнина Б.Н. М.: Юрид. лит., 1994. С. 401.
23. *Коток В.Ф.* Вопросы советского государственного права. М., 1959.
24. *Коток В.Ф.* Референдум в системе социалистической демократии. М., 1962.
25. *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права российской Федерации. М.: Юрист, 2002.
26. *Кутафин О.Е.* Плановая деятельность советского государства. М., 1980.
27. *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001.
28. *Лассаль Ф.* О сущности конституции // Конституционное право. Общая часть. Хрестоматия // Авт., составит. Богданова Н.А. М., 1996 г.

29. *Лепешкин А.И.* Курс советского государственного права. Т. 1. М. 1961.
30. *Лиддел–Гарт Б.* Энциклопедия военного искусства. М., 1999.
31. *Лукьянова Е.А.* Закон как источник советского государственного права. М.: Изд. Московского Университета, 1988.
32. *Лучин В.О.* Источники советского государственного права. Куйбышев, 1976.
33. *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М.: Юнити, 2002.
34. *Малько А.В.* Новые явления в политико-правовой жизни России: вопросы теории и практики. Тольятти, 1999.
35. *Мартынов Е.И.* Политика и стратегия. М.: Изд. дом «Финансовый контроль», 2003.
36. *Махнено А.Х.* Верховные органы народного представительства социалистических стран. М., 1972.
37. *Миронов О.О.* Конституционное регулирование в развитии социалистическом обществе. Саратов, 1982.
38. *Михалева Н.А.* Правотворчество в Российской Федерации. М., 1996.
39. *Михалева Н.А.* Социалистическая Конституция (проблемы реализации). М.: Юрид. лит., 1981.
40. *Мицкевич А.В.* Акты высших органов Советского государства. М., 1967.
41. Мониторинг правового поля и правоприменительной практики. Парламентские слушания. Вып. 2. М.: Изд. Совета Федерации, 2003.
42. Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение. М.: Изд. Совета Федерации, 2003.
43. Мониторинг правоприменительной практики: реальность и перспективы. Круглый стол. М.: Изд. Совета Федерации, 2003.
44. *Морозова Л.А.* Конституционное регулирование в СССР. М.: Юрид. литература, 1985.
45. *Недбайло П.Е.* Советский закон в системе государственного права. Львов, 1949.

46. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1978.
47. *Окуньков Л.А.* Президент Российской Федерации: Конституционная и политическая практика. М.: Норма: Инфра-М, 1996.
48. *Основин В.С.* Нормы советского государственного права. М., 1963.
49. Проблемы теории государства и права / Под. ред. Марченко М.Н. М.: Юрист, 2002.
50. *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя: понятие, содержание, проблемы становления. М.: МГЮА, 1994.
51. *Свечин А.А.* Стратегия. М., 2003.
52. Словарь иностранных слов. М., 1979.
53. Совет Федерации: эволюция статуса и функции / Отв. ред. Смирнягин Л.В. М.: Институт права и публичной политики, 2003.
54. *Сталин И.С.* О политической стратегии и тактики русских коммунистов // Сочинения. Том 5. М.: ОГИЗ; Государственное издательство политической литературы, 1947.
55. Становление новой российской государственности: реальность и перспективы. М.: УРСС, 1996.
56. *Страшун Б.А.* Конституция и политический процесс // Конституция СССР: проблемы государственоведения и советского строительства. М., 1980.
57. *Стрекозов В.Г.* Казанчев Ю.Д. Государственное (конституционное) право Российской Федерации. М., 1995.
58. *Студеникина М.С.* Соотношение Конституции и Регламента высшего представительного учреждения в социалистическом государстве // Уч. Записки ВНИИСЗ. Вып. 6. М., 1966.
59. *Сырых В.М.* Истинность и правильность как критерии теоретической эффективности норм права // Эффективность закона / Под ред. Тихомирова Ю.А. М., 1997.
60. *Уманский Я.Н.* Советское государственное право. М., 1970.

61. *Фарбер И.Е., Ржевский В.А.* Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967.
62. *Философский словарь.* М., 1968.
63. *Фуко М.* Археология знаний. Киев, 1997.
64. *Шабанов Ю.В.* Ленинский принципы работы государственного аппарата. Минск, 1971.
65. *Шохин А.Н.* Взаимодействие властей в законодательном процессе. М.: Наш дом, 1997.

### **Статьи**

1. *Гаджиев Г.А.* Конституционность норм гражданского права (Теоретические основы решений Конституционного Суда Российской Федерации) // Российский юридический журнал. 1997. № 3.
2. *Златопольский Д.* Высший представительный орган народа // Известия. 28 мая 1966 г.
3. *Клемансо Ж.Б.* // Русская мысль. 1907. Декабрь.
4. *Кудрявцев В.Н.* Юридические нормы и фактическое поведение // Советское государство и право. 1980. № 2.
5. *Кудрявцев В.Н., Васильев А.М.* Право: развитие общего понятия // Советское государство и право. 1985. № 7.
6. *Лихачев В.* Общероссийский интерес сквозь региональную призму // Российская Федерация. 1997. № 3.
7. *Мирский Э.М.* Стратегия и системность: прагматическая точка зрения // Стратегия: культура, политика, общество. 1998. № 1.
8. *Равин С.М.* Основные особенности советского государственного право // Правоведение. 1961. № 1.
9. *Страшун Б.А.* Конституционное право России, его источники и структура // Журнал российского права. 1997. № 4.
10. *Строев Е.С.* Палата регионов: истоки, опыт, проблемы // Вестник Совета Федерации. 1998. № 1.
11. *Сырых В.М.* Достоинства и недостатки двух важных законопроектов: мнение экспертов // Журнал российского права. 2000. № 4.
12. *Шаргородский М.Д., Иоффе О.С.* О системе советского права // Советское государство и право. 1957. № 6.

---

***Диссертации и авторефераты***

1. *Еременко Ю.П.* Нормы советских конституций Автореф. дисс. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук, Саратов, 1968.
2. *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права: (вопросы теории и методологии). Дисс. на соискание уч. ст. д-ра юрид. наук. Саратов, 2000.
3. *Коновалова Т.И.* Совет Федерации как субъект принятия политических решений: конституционные прерогативы, проблемы реализации. Автореф. дисс. на соискание уч. ст. канд. полит. наук. М.: РАГС, 1999.
4. *Суворов В.Н.* Конституционный статус Президента Российской Федерации. Дисс. на соискание уч. ст. д-ра юрид. наук. М.: МГЮА, 2000.

Независимый экспертно-правовой совет

**Голощاپов Алексей Михайлович**

Нормативно-правовое закрепление и формы  
реализации государственно-правовой стратегии  
в правовом государстве

Подписано в печать  
с готового оригинал-макета 15.03.2012.  
Формат 60x90/60. Бумага офсетная.  
Гарнитура «Century Schoolbook»  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 6,5. Тираж 200 экз.  
Распространяется бесплатно.

Редактор серии Парамонов А.А.  
Художественное оформление, Парамонов Д.А.  
Компьютерная верстка, Мичурина В.П.

«Р. Валент»  
(Издательская лицензия РЛ № 066590 от 18.05.1999.  
Госкомитет РФ по печати)  
125009, г. Москва, Брюсов переулок, д. 8–10, стр. 1