

СИСТЕМА РОССИЙСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА

© 2014 г. А. А. Макушин¹

Краткая аннотация: система национального права образуется системами естественного и позитивного права. Система естественного права является источником системы позитивного права. Управляет системой позитивного права конституционное право. Системы национального права могут образовывать общенациональную систему права.

Annotation: the national law system is being formed by natural and positive law systems. A natural law system is a source of a positive law system. The constitutional law governs a positive law system. The national law systems may form the nationwide system of law.

Ключевые слова: Конституция РФ, система естественного права, система позитивного законодательства, конституционное право, система национального права, система общенационального права.

Key words: Constitution of the Russian Federation, natural law system, positive law system, constitutional law, national system of law, nationwide system of law.

*“Русское право так же имеет свои начала, как и римское,
– определите их, и вы дадите нам систему законов”*

Н.М. Карамзин

Все мироздание связано миллионами систем, пронизывающими одна другую. Каждая система имеет свой внутренний закон, приводящий все ее элементы в строго определенный порядок. Полагаясь на идею порядка, Н. Коперник открыл гелиоцентрическую систему мира, Д.И. Менделеев – периодическую систему химических элементов, а К. Линней – единую систему растительного и животного мира. Имеет свою систему и сфера правоотношений, внутри которой находят свое место системы национального права.

Одной из систем национального права является система российского национального права. Элементами системы российского национального права принято считать отрасли права, каждая из которых также имеет свою систему. Основанием для выделения отдельных отраслей служат предмет и метод правового регулирования. Элементами системы отрасли права принято считать правовые нормы и правовые институты, образованные нормами, регулирующими однородные отношения. Таким образом, в основу построения системы российского национального права положены предмет и метод правового регулирования, а в основу системы отдельной отрасли – родовая принадлежность правовых норм.

Одним из элементов системы российского национального права принято считать отрасль конституционного права. В системе российского национального права она позиционируется как ведущая отрасль. Ведущей ее делает Конституция РФ, которая является основным источником конституционного права, а ее нормы – источником всей системы национального права. При этом нормы Конституции имеют верховенство над всеми нормами национального права, равно как над нормами конституционного права, не вошедшими в Конституцию, так и над нормами всех прочих отраслей права.

На первый взгляд современная система российского национального права выглядит вполне логично. Для проведения внутренней классификации избрано конкретное и достаточно понятное основание – предмет и метод правового регулирования. Между тем можно заметить, что “предмет” и “метод” есть далеко не единственные основания, которые позволяют систематизировать национальное право. Эти основания – не более чем внешние признаки, характеризующие степень отличия одной отрасли от другой. У каждого явления есть всегда другая сторона. Она открывается через извлечение на поверхность внутренних, так называемых сущностных признаков. Сущностные признаки свойственны всем элементам системы национального права, и в том числе конституционному праву. При более внимательном рассмотрении они позволяют совсем по-иному посмотреть на конституционное право, нежели как на ведущую отрасль национального права. Попробуем выделить некоторые из них.

Во-первых, если мы посмотрим, каким образом возникают конституционные нормы, то увидим, что высшие из них – нормы, содержащиеся в Конституции и в федеральных конституционных законах. В отличие от всех прочих правовых норм, они имеют особую природу происхождения. Нормы, изначально содержащиеся в Конституции РФ, принимались непосредственно российским многонациональным народом на референдуме. Нормы федеральных конституционных законов, включая и те, что могут изменять содержание Конституции (поправки к гл. 3–8, изменения в ст. 65), также принимаются в порядке, отличном от порядка принятия текущих законов органами государства, и только в случае, если о необходимости их принятия прямо говорится в Конституции (ст. 108).

Во-вторых, конституционные нормы, принимаемые непосредственно народом, имеют преимущество перед конституционными нормами, создаваемыми другими субъектами национального права. Этот вывод следует из того положения вещей, что основополагающие нормы конституции, принимаемые непосредственно народом на референдуме, не могут

¹ Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала (г. Санкт-Петербург) Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, кандидат юридических наук (E-mail: mak-n@list.ru).

быть пересмотрены без его участия. В противном случае утрачивается смысл проведения референдума. Российская Конституция допускает изменение своих основополагающих норм не только непосредственно народом на референдуме, но также еще и Конституционным Собранием (ст. 135). И хотя природа Конституционного Собрания официально не определена, надо полагать, что этот орган не может быть еще одним органом государственной власти вроде парламента, связанного волей государства и волей политических партий. Требования правовой эффективности и целесообразности указывают на то, что правовое положение Конституционного Собрания должно быть выше правового положения любого иного органа, находящегося на территории страны, включая органы государственной власти. Всегда любое собрание стоит выше, чем создаваемые им органы.

В-третьих, конституционное право имеет особую цель и задачи правового регулирования. Из текста Конституции РФ следует, что высшей целью конституционного регулирования является обеспечение свободного развития человека. Вместе с тем, вряд ли можно отрицать, что более высокой целью конституционного регулирования является организация конституционного порядка, обеспечивающего свободное развитие народа. Этот порядок презюмирует свободное развитие не только человека, но также и всех иных субстанций, образующих народ как единый живой организм. Например, церковь воздействует на духовный мир человека, государство обеспечивает порядок в обществе и защиту его, семья репродуцирует генофонд народа. В целом эти субстанции образуют единое физическое и духовное тело народа. Если же искусственно сдерживать развитие отдельных членов этого организма, то это развитие уже не будет свободным. И хотя в конституционных актах о правах и свободах народа говорить не принято, каждая конституция, если она действительно принимается народом, подразумевает свободы не только для человека, но прежде еще и для народа в целом. Система национального права в этом случае стремится установить и поддерживать порядок, обеспечивающий органичное развитие всех образующих народ субстанций. Цель эта предопределяет решение ряда задач, среди которых особенно можно выделить: а) совершенствование взаимосвязей между субъектами, способными оказывать существенное влияние на процесс развития народа; б) обеспечение суверенитета народа, а в случае, если народ образован множеством народов, обеспечение также суверенитетов народов, образующих многонациональный народ в пределах суверенитета многонационального народа²; в) построение эффективной национальной системы правового регулирования, а если народ образован множеством суверенных народов, то системы, которая вмещает в себя системы правового регулирования всех суверенных народов; г) организация управления процессом развития народа; д) организация порядка осуществления власти и контроля над порядком осуществления власти.

В-четвертых, элементами, образующими систему конституционного права, являются не только конституционные нормы, принятые в установленном конституцией порядке, но также и конституционные действия некоторых субъектов права. В иных сферах правового регулирования это в принципе невозможно. Общее правило исходит из того, что без норм права, регулирующих данные общественные отношения, правоотношения возникать не могут, независи-

мо от ситуаций, в которых субъект права может оказаться. Российское конституционное право также не рассматривает действия в качестве основания возникновения правоотношений. Лишь некоторые ученые кроме позитивных (писанных) норм к источникам конституционного права относят также естественное право³, понимая, видимо, под ним, легитимное основание для осуществления конституционных действий. И вместе с тем классическим примером ситуации, когда действия служат основанием для возникновения конституционных правоотношений, могут служить действия, связанные с принятием народом своего первого конституционного акта. Для того чтобы принять его, народ исходит не из норм конституционного права, поскольку их еще не существует, а полагается на принадлежащее ему право на свободное развитие и все другие естественные права, вытекающие из него. В России первые конституционные нормы нашли свое отражение в Манифесте 17 октября 1905 г. "Об усовершенствовании государственного порядка"⁴. Этот акт, хотя и был подписан монархом, тем не менее, его авторство нельзя приписывать лишь ему одному. Действия монарха были вызваны действиями народа – массовыми акциями протестов против существующего порядка осуществления власти в стране.

Конституционные действия могут предвосхищать не только появление конституционных норм, содержащихся в первом конституционном акте, но даже и последующих. Так, последняя базовая Конституция СССР 1977 г. (далеко не первая из тех, в создании которых российский народ принимал участие) в своей последней редакции закрепляла, что ее положения могут быть изменены только законом, принятым Съездом народных депутатов СССР 2/3 голосов (ст. 174). Конституция РФ 1978 г. (в послед. ред. 10 декабря 1992 г.) также утверждала, что вопросы принятия Конституции РФ, изменения ее текста находятся в исключительном ведении Съезда народных депутатов РФ (п. 1 ч. 2 ст. 104, ст. 185). Однако дальнейшая судьба этих актов складывалась совершенно иным образом. Конституция СССР прекратила свое действие не в результате закона, принятого Съездом народных депутатов СССР, а вследствие исчезновения объектов правового регулирования, что было вызвано прежде всего действиями народов, образовавших единый советский народ. Сначала литовский народ, а далее все другие народы, имевшие свои государства на правах социалистических республик, образовывавших союз, провозгласили свой суверенитет и независимость от СССР. В результате не стало СССР, а вместе с ним исчезли и объекты правового регулирования Конституции СССР. Конституция РФ 1978 г. также прекратила свое существование не в том порядке, в каком требовали ее нормы. Значительную роль в ее судьбе сыграли действия Президента РФ Б.Н. Ельцина, в частности связанные с принятием и реализацией Указа № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" от 21 сентября 1993 г.⁵ Этим Указом прекращались полномочия Съезда народных депутатов РФ (высшего органа государственной власти), а также Верховного Совета Российской Федерации (постоянно действующего законодательного распорядительного и контрольного органа государственной власти) и до принятия новой Конституции определялся иной порядок осуществления в стране государственной власти. Конститу-

³ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 18; Козлов А.Е. Конституционное право как отрасль права // В кн.: Конституционное право / Под ред. А.И. Козлова. М., 1997. С. 11.

⁴ См.: Правительственный вестник. 1905. 18 окт.

⁵ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

² По мнению Р. Г. Абдулатипова, отрицание такой доли суверенитета ставит под сомнение закрепленное в Конституции РФ право народов на самоопределение в составе Российской Федерации (см.: Абдулатипов Р.Г. Этнополитология. СПб., 2004. С. 74, 75).

ционный Суд Российской Федерации, как известно, признал этот Указ и действия Президента Б.Н. Ельцина неконституционными. Тем не менее после принятия 12 декабря 1993 г. новой Конституции вопрос о неконституционности действий Президента Б.Н. Ельцина стал утрачивать свою остроту. А после неудачной попытки Государственной Думы объявить Б.Н. Ельцину импичмент официально он более уже совсем не поднимался.

В-пятых, правовое пространство, образуемое конституционными правоотношениями, имеет несколько правовых плоскостей, где на каждой из них в роли участников правоотношений выступает свой определенный круг субъектов. Причем некоторые субъекты могут быть участниками только данных отношений, и их невозможно представить в иных правоотношениях⁶. Поскольку российское конституционное право, как мы увидим далее, регулирует далеко не все отношения, имеющие конституционное значение, рассмотрим гипотетическую модель. В качестве условной цели конституционного регулирования примем необходимость создания конституционного порядка, обеспечивающего многонациональному народу свободное эволюционное развитие.

Первую, высшую правовую плоскость образуют правоотношения, возникающие между субъектами права, способными оказывать существенное влияние на процесс развития народа. Российское конституционное право пока еще не выделяет такой вид правоотношений, хотя надо полагать, что рано или поздно они будут урегулированы нормами конституционного права и станут одним из главных объектов конституционного регулирования. Участниками этого вида правоотношений являются народы и региональные общности, образующие многонациональный народ, федеративное государство, субъекты федеративного государства, церковь, самоуправление, политические партии и все прочие субъекты права, способные существенным образом влиять на процесс развития народа. Эту группу субъектов конституционного права можно именовать субъектами развития народа.

Вторую правовую плоскость образуют правоотношения, складывающиеся в связи с необходимостью обеспечения суверенитета многонационального народа, а также суверенитета каждого из народов, образующих многонациональный народ в пределах единого суверенитета многонационального народа. Субъектами этого вида правоотношений являются: органы, представляющие многонациональный народ, и органы, представляющие народы, образующие многонациональный народ, например общенациональное конституционное собрание, национальные конституционные собрания (далее по тексту будем употреблять эти термины).

Третью правовую плоскость образуют правоотношения, складывающиеся в связи с необходимостью построения эффективной национальной системы правового регулирования, а если народ образован множеством суверенных народов, то системы, вмещающей в себя системы правового регулирования суверенных народов. Субъектами этого вида правоотношений являются: общенациональное конституционное собрание, национальные конституционные собрания, а также подведомственные им специализированные учреждения, например институт общенационального развития, институты национального развития.

Четвертую правовую плоскость образуют правоотношения, возникновение которых обусловлено необходимостью построения системы органов управления процессом разви-

тия народа. Субъекты этого вида правоотношений: граждане, население регионов, население страны, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов федерации, федеральные органы государственной власти, органы, осуществляющие организацию проведения выборов, органы, осуществляющие контроль над порядком проведения выборов, органы, рассматривающие деликты и споры, связанные с порядком проведения выборов, национальные конституционные собрания, общенациональное конституционное собрание.

Пятую правовую плоскость образуют правоотношения, возникающие с необходимостью осуществления конституционной власти. К субъектам этого вида правоотношений относятся: общенациональное конституционное собрание, национальные конституционные собрания, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов федерации, органы местного самоуправления, должностные лица органов государственной власти и органов самоуправления, граждане.

В российском конституционном праве можно выделить также такой вид конституционных правоотношений, который можно считать публично-частным. К ним можно отнести отношения, связанные с приобретением гражданства, предоставлением иностранным гражданам и лицам без гражданства политического убежища, статуса беженца, признания гражданина вынужденным переселенцем и т.п. Участниками этих отношений могут быть органы государственной власти, должностные лица органов государственной власти, граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, беженцы, вынужденные переселенцы. Данную правовую плоскость скорее следует считать факультативной, нежели необходимой, поскольку она образуется отношениями, которые не имеют основополагающего значения для процесса развития народа и могут (с точки зрения эффективности и целесообразности) регулироваться другими отраслями права, например административным или же государственным правом – в случае выделения его в отдельную отрасль.

Итак, мы видим, что конституционное право образуется не благодаря особенному предмету и методу правового регулирования, а благодаря особой природе происхождения своих норм, преимуществу его норм перед всеми иными нормами права, особой цели и задачам правового регулирования, наличию особых оснований для возникновения правоотношений и особого, создаваемого им правового пространства. Предмет и метод правового регулирования в данном случае прикладного значения не имеют. Они скорее есть методологические инструменты, потребность в которых возникает уже после того, как отрасль права уже сложилась и есть необходимость в проведении внешних отличий норм одних от норм других отраслей права. Практическое же значение для возникновения и существования конституционного права имеют лишь сущностные признаки.

Можно также заметить, что объекты правового регулирования и пределы правового регулирования для конституционного права определяются не извне, а изнутри – его собственными конституционными нормами. Более того, конституционное право определяет пределы правового регулирования для каждой отрасли, а значит, и для системы национального права в целом. Например, стоит только конституционному праву своими нормами отменить или напротив закрепить право частной собственности на средства производства, землю и природные ресурсы, как в тот же миг пределы и содержание правового пространства, которое способно образовать отрасль гражданского права, кардинальным образом изменятся.

⁶ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. курс. В 2-х т. Т. 1. М., 2005. С 36.

Основополагающие предписания конституционное право адресует всем отраслям национального права, а если сочтет необходимым, то принимает к своему ведению любой объект правового регулирования, невзирая на его внешнюю принадлежность к той или иной отрасли права. Таких объектов, внешне имеющих иную подведомственность в Конституции РФ множество⁷. В этой связи, вполне можно согласиться с мнением, что “предмет конституционного права и предмет национального права принципиально совпадают”⁸. Другое дело, что с точки зрения целесообразности и эффективности брать на себя роль отраслей конституционному праву нет нужды. Для конституционного права важно заставить работать всю систему национального права и каждую отрасль в отдельности, при необходимости создавая новые или же упраздняя исчерпавшие себя, например в случае возникновения необходимости передачи регулируемых правом отношений в ведение других институтов социального управления (образования, просвещения и т.д.). Ведь для национального права важно не просто иметь системный вид, а быть как можно более эффективным средством социального управления – приводить существующие в обществе отношения, а также те отношения, которые еще только могут возникнуть в будущем, в желаемое для верховного создателя права (народа) состояние. И здесь конституционное право, если попытаться определить его место в системе национального права, есть не отрасль, а *средство организации правового порядка в системе национального права*. Конституционное право ни от чего “не отстраивает”, возникает как результат правового творчества народа и по отношению ко всем отраслям национального права играет управляющую роль.

Вместе с тем, надо полагать, что любая творимая людьми система должна базироваться на естественных началах, являться естественным продолжением всех объективно существующих видимых и невидимых управляющих миром систем. В противном случае созданная система будет оторвана от реального мира вещей и явлений, существовать независимо от них, замыкаясь на самой себе. Подобие такой системы представляет современная система российского национального права: ее элементы находятся в определенном порядке и связях между собой, но в целом она локальна и не имеет привязки к естественным началам.

Одним из видимых объективных начал позитивного права является естественное право. По мысли известного российского юриста В.С. Нерсисянца, естественное право (как правовое выражение “естественного”) и позитивное право (как правовое выражение “искусственного”) согласно естественноправовому принципу выступают как взаимосвязанные противоположности (и как подразумевающие друг друга парные категории). В этом плане естественное право – в его соотношении с позитивно данным правом – представляет собой предданное (препозитивное, допозитивное и надпозитивное) право, которому (в силу безусловного примата и определяющего характера “естественного” в его соотношении с “искусственным”, включая и правовой аспект такого соотношения) должно соответствовать позитивное право, чтобы иметь правовой характер⁹.

Полагаясь на естественноправовой принцип, можно предположить, что систему может иметь не только позитивное право, но и естественное право. Вопрос возникает лишь в том, какими элементами образуется система естественного права. Представляется, что если элементами системы позитивного права являются отрасли национального права, берущие свое начало от конституционного права, то элементы естественного права надо искать среди естественных начал самого конституционного права.

По общему признанию носителем естественных прав является человек, в связи с чем можно думать, что систему естественного права составляют разного рода естественные права человека. Однако человек – далеко не единственная естественная возникшая субстанция, обладающая естественными неотъемлемыми правами. Многонациональный народ, народы, образующие многонациональный народ, этносы, семья – это также естественным образом возникшие субстанции, которые так же, как и человек, являются носителями естественных неотъемлемых прав. А кроме этих субстанций существуют еще такие, которые возникают в силу объективной необходимости, например церковь, государство, самоуправление. История не знает народов, совершенно лишенных религии и политической организации¹⁰, а также самоорганизации. Процесс развития народа невозможно представить вне развития каждой из составляющих его субстанций, развития взаимосвязей между ними. Но, возникшие изначально как естество либо объективная необходимость, эти субстанции с развитием сферы правового регулирования становятся еще и субъектами правоотношений. Даже если по каким-то причинам статус объективно возникшей субстанции позитивно не урегулирован, принадлежащие ей права не исчезают. Права возникают вместе с субстанцией и вместе с ней исчезают: нельзя отнять право на осуществление власти у государства, так же как нельзя отнять право на проповедь у церкви. Необходимо возникшие права такие же неотъемлемые, как и естественные права.

Если в основу системы естественного права принять только лишь естественные права человека, то последние могут начать конкурировать с правами других носителей неотъемлемых прав, что в конечном итоге может служить причиной конфликтов интересов. Согласимся, вряд ли можно отдать предпочтение, например, праву человека в ущерб праву народа или праву государства. Для системы права, желающей быть эффективной, такое положение вещей неприемлемо. Следовательно, позитивная система права нуждается в равнонаправленной системе естественного права, в которой естественным правам человека не придается большее значение, чем правам других естественных возникших субъектов, а также правам субъектов, появившихся вследствие объективной необходимости. В своей равнозначной совокупности они образуют систему естественного права более сбалансированную, чем та, которую можно предположить в виде совокупности естественных прав человека.

Здесь же обнаруживает себя еще одно важное предназначение конституционного права. Выражается оно в том, что конституционное право является правовым каналом, связывающим системы естественного права и позитивного права в единую систему национального права. Схематично систему национального права, образуемую системами естественного и позитивного права, можно представить в виде дерева: корни – это система естественного права, крона – система

⁷ Например, отношения уголовного характера (ст. 47, 49), уголовно-процессуального (ч. 2 ст. 22, ст. 47, 48, 50, 51), гражданского (ст. 34–36, 53), трудового (ст. 37), семейного (ст. 38) и др.

⁸ Кокотов А.Н. Конституционное право как отрасль российского права // В кн.: Проблемы науки конституционного права. Екатеринбург, 1998. С. 9.

⁹ См.: Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. М., 1999. С. 42.

¹⁰ См.: Ратцель Ф. Народоведение (антропogeография). Классика геополитики, XIX век. Сб. / Сост. К. Королев. М., 2003. С. 111, 170.

позитивного права, а связывающий их ствол – конституционное право.

Естественное основание в виде системы естественного права делает систему национального права живой. В этой системе право как субъективная возможность служит естественным источником возникновения и существования права как совокупности норм. Не “предмет и метод” в данном случае служат основанием для выделения отрасли права и определения системы, а наличие объективно существующих субъектов права, обладающих неотъемлемыми – естественно или необходимо возникшими – правами, каковыми обладает не один только человек, а все субъекты, способные оказывать существенное влияние на процесс развития народа. Кроме того, развивающаяся на естественном основании система национального права не утрачивает связи с другими естественно существующими системами, управляющими человеческим миром, является органическим их продолжением. Коротко можно сказать: *система национального права – это образованная системами естественного и позитивного права сфера социального управления, где система естест-*

венного права является источником для развития системы позитивного права, управление которой осуществляет конституционное право.

Система национального права может встать перед необходимостью не только в образовании новой отрасли права или отказа от ненужных ей, но также необходимостью в выделении в системе позитивного права отдельных уровней. Так, система российского национального права на современном этапе развития кроме отраслевых систем позитивного права включает в себя национальные и региональные подсистемы. Национальные подсистемы создаются народами, которые образуют единый многонациональный народ, а региональные – региональными общностями. Представляется, что в случае, когда система позитивного права, обогащается дополнительными уровнями, создаваемыми народами и региональными общностями, в целом образованную систему можно именовать *системой общенационального права*. В качестве дополнительного источника в системе естественных прав следует признать естественные права народов и права региональных общностей, которые в целом образуют единый многонациональный народ.