

КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

© 2010 г. Юрий Альбертович Дмитриев¹

Краткая аннотация: прежде всего необходимо отметить, что данное произведение не имеет самостоятельного характера и представляет собой полемику с ранее опубликованной в журнале "Государство и право" (2010. № 7) статьей С.М. Петрова и Л.Ю. Грудцыной.

В ней излагается иная, чем у названных авторов, точка зрения на предмет и метод конституционного права, содержание конституционного законодательства, природу федеральных конституционных законов и актов Конституционного Суда РФ. Затронуты вопросы прямого действия Конституции, особенностей развития конституционного законодательства.

Annotation: it should be noted that this product does not have an independent character. It is a polemic with the previously published S.M. Petrov and L.Yu. Grudtsyna article in "State and Law" (2010. № 7). It describes different than the named authors, the point of view on the subject and method of constitutional law, the content of constitutional law, the nature of federal constitutional laws and acts of the Constitutional Court. The issues of direct action of the Constitution, special development of constitutional law.

Ключевые слова: конституционное право, конституционное законодательство, предмет конституционного права, метод конституционного права, Конституция, Конституционный Суд, кодекс, федеральный конституционный закон.

Key words: constitutional law, the subject of constitutional law, the method of constitutional law, the Constitution, the Constitutional Court; Code; federal constitutional law.

В журнале "Государство и право" (2010. № 7) опубликована статья С.М. Петрова и Л.Ю. Грудцыной "Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития". К сожалению, современная отечественная конституционно-правовая наука давно уже не получала столь интересных и содержательных работ по теории конституционного права. Сами авторы констатируют отсутствие научных исследований предмета и системы конституционного законодательства². Очевидно, осталась незамеченной ими малотиражная брошюра, частично посвященная этому вопросу, одним из создателей которой выступил автор настоящих строк³. Разумеется, отдельная книга и даже столь обстоятельная рецензируемая статья не могут в полной мере восполнить дефицит научного поиска в таком сложном, как правильно отмечают авторы, вопросе, как предмет и содержание конституционного законодательства. В конце 50-х годов прошлого века журнал "Советское государство и право" предоставил свои страницы для весьма плодотворной дискуссии о предмете советского государственного (ныне – конституционного) права. Надеюсь на возрождение этой традиции, считаю необходимым отозваться на рассматриваемую публикацию.

Высоко оценивая содержательную сторону статьи С.М. Петрова и Л.Ю. Грудцыной, все же позволю себе высказать собственное суждение по ряду поставленных в ней вопросов.

Первая проблема, которую предстоит решить в ходе дискуссии о соотношении конституционного права и одноимен-

ного законодательства, – вопрос первичности отрасли или законодательства. С точки зрения научной логики отрасль права, т.е. научно-теоретическая модель будущего законодательного регулирования, должна предшествовать практической реализации её воплощения в нормативно-правовых актах. Однако, как показывает практика, законодательство в нашей стране, особенно в условиях модернизации, развивается опережающими темпами, не учитывающими развития теоретических воззрений на предмет правового регулирования. Во многом это порождает вопросы, поставленные в статье С.М. Петровым и Л.Ю. Грудцыной. К сожалению, как правильно отмечают авторы, не научный анализ, но веления политиков определяют лицо и содержание сегодняшнего российского законодательства. Однако это не освобождает учёных от необходимости создавать научную платформу для дальнейшего развития законодательной системы страны.

Вторая проблема – понимание и определение предмета российского конституционного права. К сожалению, авторы статьи ушли от детального ответа на этот вопрос, но именно точный ответ на него позволит отграничить конституционное законодательство от иных нормативно-правовых актов. В своё время, обобщив большинство существовавших на тот момент определений, нами было сформулировано содержание предмета конституционного права. Это – совокупность общественных отношений, определяющих:

1) основы конституционного строя (основы государственного и общественного строя, закреплённые в качестве таковых положениями Конституции РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ) и политико-территориального устройства страны;

2) отношения, возникающие в процессе реализации многонациональным народом России (населением субъектов РФ) государственной власти (в формах представительной и непосредственной демократии), а также создания и функционирования образуемых в этих целях выборных органов

¹ Профессор Российского государственного университета дружбы народов, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РФ (E-mail: info@yudmitriev.ru; моб. тел.: 8-916-600-28-98).

² См.: Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Гос. и право. 2010. № 7. С. 14.

³ См.: Дмитриев Ю.А., Мухачёв И.В. Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации – от исторических истоков к современности. М., 1998.

государственной (добавим, в сегодняшних условиях – публичной) власти;

3) основы правового статуса человека и гражданина, а также содержание процесса реализации политических прав и свобод граждан⁴.

Формулируя столь громоздкую конструкцию определения предмета конституционного права, авторы исходили из необходимости обеспечения её универсальности. Во-первых, чтобы она подходила под определение как отечественного, так и зарубежного конституционного права. Во-вторых, чтобы она не зависела от содержания отечественной Конституции в любой исторический период и в любой редакции.

Таким образом, опираясь на понимание содержания предмета конституционного права, можно выделить и перечень нормативно-правовых актов, образующих массив конституционного законодательства, хотя в целом необходимо согласиться с общим выводом авторов статьи об отсутствии тождества между отраслью права и отраслью законодательства⁵.

Ещё одна теоретическая проблема, затронутая С.М. Петровым и Л.Ю. Грудцыной, касается метода отрасли конституционного права. Правда, в прямой постановке этот вопрос в статье не ставится. Опираясь на рассуждения Т.Д. Зражевской⁶, авторы определяют цели, свойственные исключительно отрасли конституционного законодательства. Исходя из первичности отрасли права перед одноимённым законодательством, необходимо прежде всего определить метод отрасли права. На наш взгляд, эта категория представляет собой «метод правового регулирования как средство или способ регулирующего воздействия субъектов правоотношения на регулируемые ими общественные отношения с целью приведения их в искомое состояние, определённое содержанием применяемой правовой нормы»⁷. Если следовать логике этого определения, то в праве, а значит, и в законодательстве нет никаких иных методов правового регулирования, чем общеизвестные методы дозволения, запрещения и обязывания. При этом согласимся с О.Е. Кутафиним, что любая отрасль права на всех этапах развития сочетала все три указанных инструмента правового воздействия⁸. В конституционном праве, как и во всех остальных отраслях права, эти методы применяются, причём их удельный вес в общем методе меняется в зависимости от этапа развития Российского государства и общества. На современном этапе развития России основным методом конституционно-правового регулирования, на наш взгляд, является метод правового гарантирования. То же должно присутствовать и в содержании конституционного законодательства. Признание и воплощение в жизнь этого очевидного факта позволяют преодолеть те негативные тенденции, которые справедливо отмечают С.М. Петров и Л.Ю. Грудцына: «Законы теряют правовое содержание и превращаются в особые акты государственного управления»⁹.

Теперь о некоторых практических вопросах, затронутых в статье, и прежде всего о прямом действии Конституции (ч. 1 ст. 15). Думается, что авторы слишком буквально пони-

мают эту норму Основного Закона. Речь, по их мнению, идёт о непосредственном применении нормы Конституции к регулированию общественных отношений. По сути, это верно, но вопрос ставится несколько иначе: кто именно должен и имеет право применять эту норму и какую именно? С нашей точки зрения, исходя из места расположения данной нормы (в первой, а не во второй главе Конституции), это указание касается законодателя, судебных органов, исполнительной, муниципальной власти, т.е. органов, занимающихся в той или иной мере правом и нормотворчеством. Сам по себе гражданин имеет право непосредственно применять только те конституционные нормы, которые прямо ему адресованы, например, ч. 1 ст. 51 Конституции РФ о несвидетельствовании против себя самого и близких родственников, да и то с определённой оговоркой, поскольку круг этих родственников различными законами определён по-разному. Кстати, С.М. Петров и Л.Ю. Грудцына и сами подтверждают эту мысль, отмечая, что «нормы Конституции как акты прямого действия чаще всего не применяются, ибо юридически они к этому не приспособлены»¹⁰.

Объективности ради следует отметить, что норма о прямом действии конституции отсутствует в большинстве современных конституций зарубежных государств. Вообще это положение больше присуще Основным Законам либеральной эпохи начала XX столетия. Сегодня же очевидно, что между конституцией и гражданином в подавляющем большинстве случаев расположены акты правоприменения различного уровня. Другое дело, что и они должны соответствовать духу и смыслу Основного Закона, дабы Конституция не превращалась, как справедливо отмечают авторы статьи, в «некую сакральную юридическую конструкцию»¹¹.

Эффективной защитой от выхолащивания смысла конституции являются суды как общей, так и специальной юрисдикции. Говоря о Конституционном Суде РФ, С.М. Петров и Л.Ю. Грудцына справедливо отмечают его роль как негативного законодателя, а также недостаточный анализ в современной науке конституционного права его влияния на совершенствование и развитие конституционного законодательства¹². При этом возникает вопрос: почему только конституционного законодательства и почему только Конституционного Суда? Очевидно, что все суды без исключения вправе при вынесении решений толковать нормы Основного Закона. Другое дело – их толкование не носит общеобязательного характера. Но это уже вина не теории права, а законодателя. Возникает парадокс: орган, в состав которого включено минимальное число юристов, – Государственная Дума – вправе принимать общеобязательные нормативно-правовые акты высшего юридического уровня, а суды, состоящие из высококвалифицированных юристов, прошедших специальный профессиональный отбор, не вправе повлиять на содержание этих актов. Причём есть стимулирующее суды для этой деятельности постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» от 31 октября 1995 г.¹³ Однако суды общей юрисдикции не пользуются предоставленными им возможностями, видимо, не потому, что не имеют для этого кадров соответствующей квалификации, а в силу отсутствия легального юридического механизма более широкого учёта их мнения, иными словами – в силу отсутствия в России практики применения пре-

⁴ Подробнее см.: Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Основы теории конституционного права. М., 2005. С. 36.

⁵ См.: Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Указ. соч. С. 14.

⁶ См.: Зражевская Т.Д. Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2000. С. 73.

⁷ Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Указ. соч. С. 39.

⁸ См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 38.

⁹ Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Указ. соч. С. 15.

¹⁰ Там же. С. 21.

¹¹ Там же. С. 15.

¹² См.: там же. С. 20.

¹³ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 8.

цедентного права. Для того чтобы восполнить этот пробел, необходимо соединение юридической теории с волей законодателя, не негативного, каковым является Конституционный Суд, а позитивного в лице парламента.

Продолжая тему роли Конституционного Суда в формировании российской правовой системы, обратимся к суждениям С.М. Петрова и Л.Ю. Грудцыной о том, что Определением Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2009 г. была поставлена точка в многолетних дискуссиях о возможности применения либо об отмене смертной казни в России¹⁴. Думается, авторы переоценили значение этого решения: во-первых, дискуссия продолжается; во-вторых, Суд своим решением всего-навсего сделал бессрочным мораторий на применение смертной казни, но не отменил её. На последнее необходима воля законодателя. Сохранение же смертной казни в пяти составах Уголовного кодекса РФ – лишнее доказательство пренебрежения власти к решениям судов (даже высших) и отсутствия теории и практики прецедентного права.

Ещё несколько попутных замечаний по тексту рассматриваемой статьи. С.М. Петров и Л.Ю. Грудцына высказывают негативное суждение в адрес "без меры расплодившихся кодексов"¹⁵. Во-первых, возникает вопрос меры. Какова она? В качестве негативного примера авторы приводят Жилищный кодекс РФ, который явно не соответствует смыслу ст. 40 Конституции РФ. Но причём тут форма акта? Ещё в меньшей степени смыслу ст. 7 Основного Закона о социальном государстве соответствует пенсионное законодательство. Однако опять-таки виновата не форма акта, а неумелое распоряжение действующей властью финансовыми средствами, не позволяющее обеспечить строгое соблюдение норм Конституции. Во-вторых, как известно, принципиальное отличие кодекса от иных нормативно-правовых актов заключается в том, что кодификация с точки зрения теории права систематизирует, обобщает и завершает формирование соответствующего правового института и не позволяет издавать иные законодательные акты в его развитие. В силу сказанного критиковать систему российских кодексов следует не в количественном отношении, а в качественном, т.е. в несоблюдении указанного принципа.

Конституционное же законодательство С.М. Петров и Л.Ю. Грудцына критикуют за неразвитость и "неспешное развитие"¹⁶. Опять-таки эти оценочные характеристики вызывают сомнения. За 17 лет действия Конституции РФ 1993 г. в стране издано конституционно-правовых актов в четыре раза больше, чем за всю 74-летнюю историю Советской России и СССР. Причём число актов, принимаемых Государственной Думой, растёт из года в год. Можно спорить о качестве этих актов, но их количество впечатляет.

Вызывает также возражение тезис авторов об ограниченном числе федеральных конституционных законов. Этот вывод они базируют на буквальном толковании смысла ч. 1 ст. 108 Конституции РФ, устанавливающей, что федеральные конституционные законы принимаются исключительно по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ¹⁷. Однако

это – слишком линейное понимание Основного Закона и полномочий парламента. В последнее время в конституционной теории появилось понятие "конституционный процесс", которое толкуется учёными различно: в узком смысле и в широком смысле этого слова. В узком смысле – деятельность Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, в широком – любой процесс реализации норм Конституции РФ в текущем законодательстве. Разделяя обе позиции в данном вопросе, хотелось бы заметить, что в широком смысле слова конституционный процесс не ограничивается рамками конституционного права и притом любой отрасли отечественного права. Однако нас эта проблема интересует применительно к теме настоящей статьи. Очевидно, что в Конституции России есть нормы, прямо предусматривающие издание федеральных, в том числе конституционных, законов (например, п. "е" ч. 1 ст. 103; ч. 2 ст. 114 и др.), а есть нормы, не содержащие прямого предписания на принятие федерального конституционного закона, но не запрещающие возможность этого. Приведём некоторые примеры. Принятие Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" от 28 июня 2004 г.¹⁸ прямо не предусмотрено Конституцией РФ, за исключением нормы о том, что референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа. При этом только порядок проведения референдума урегулирован нормами данного Закона, а выборов – обычными федеральными законами. Другой пример – Федеральный конституционный закон "О дисциплинарном судебном присутствии" от 9 ноября 2009 г.¹⁹ В этой части Конституция РФ предусматривает издание федерального конституционного закона только в отношении судебной системы, в которую дисциплинарное судебное присутствие явно не входит. В то же время, по нашему мнению, парламент вправе самостоятельно, невзирая на конституционные предписания, поднять уровень законодательного регулирования с федерального закона до федерального конституционного, что и подтверждает складывающаяся российская практика.

И наконец, последнее. С.М. Петров и Л.Ю. Грудцына относят конституционное законодательство к числу самых политизированных отраслей права, причём делают этот вывод с негативным оттенком: "чёрт неспешное развитие контролируется властью"²⁰. Не отрицая в целом этого общего вывода, хотелось бы спросить: а разве возможно иное развитие конституционного законодательства? (Вернёмся к определению предмета конституционного права, данному выше.) В любой стране мира данная отрасль права в высшей мере политизирована, поскольку устанавливает политический режим, государственный (политический) режим и т.д. Другое дело, каков характер власти, контролирующей и стимулирующей развитие этой отрасли права. Однако этот анализ выходит за рамки конституционного права.

В целом, несмотря на высказанные иные точки зрения, статья авторам удалась. Хотелось бы, чтобы в дискуссию на эту тему включились и другие специалисты в области конституционного права.

¹⁴ См.: Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Указ. соч. С. 20.

¹⁵ Там же. С. 15.

¹⁶ Там же. С. 15, 20.

¹⁷ См.: там же. С. 21.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 45. Ст. 5261.

²⁰ Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Указ. соч. С. 20.