

КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

© 2010 г. С.М. Петров¹, Л.Ю. Грудцына²

“...Во всяком благоустроенном государстве должны быть начала законодательства положительные, постоянные, неподвижные, с коими бы все другие законы могли быть соображаемы...”

М.М. Сперанский³

Конституция современной России является основой всех отраслей российского права, включая право конституционное. Вместе с тем до сих пор ученые не пришли к единому мнению о предмете конституционного права. Более того, отсутствуют научные исследования предмета и системы конституционного законодательства. В сущности, важнейший вопрос о системе и структуре конституционного законодательства остался в стороне от научных исследований и дискуссий. В тех немногочисленных работах, где в названиях параграфов или глав звучит тема конституционного законодательства⁴, всегда исследуются только нормы Конституции РФ 1993 г. (или история создания и действия конституций). Понятия же конституционного законодательства не дано, его сущность и содержание не раскрываются.

Связано ли это с тем, что конституционное право и конституционное законодательство в российской науке считаются совпадающими отраслями (отрасль права совпадает с одноименной отраслью законодательства)? Вряд ли это так.

Во-первых, подобное тождество отрасли права и отрасли законодательства должно быть фактологически доказано. Это предполагает научные дискуссии и споры по поднятой проблеме, чего в современной российской науке не было, в отличие, например, от советской науки, где были распространены две позиции. *Суть первой:*

система права и система законодательства соотносятся как форма и содержание, т.е. право закрепляется в законодательстве, отражается в нем, причем система права объективна, а система законодательства объективно-субъективна. *Суть второй:* система права представляет собой единый, не разделенный на части массив правовых норм – живых клеточек правовой материи. На каждом очередном этапе развития общества массив правовых норм “кристаллизуется” вокруг нескольких крупных, актуальных в данный момент системообразующих факторов (системы нормотворческих органов, системы субъектов права, основных социально-экономических задач и пр.). Отраслей права, как таковых, не существует, есть только отрасли законодательства⁵.

Во-вторых, ныне актуально и обратное утверждение: систему законодательства следует отличать от системы права, ведь первичным элементом первой является нормативный правовой акт, второй – норма права. Для формирования системы конституционного законодательства необходимо по крайней мере ясное понимание того, что конституционные нормы, не обладающие прямым действием и не способные быть реализованными сами собой, должны иметь продуманное продолжение (конкретизацию) на иных, нисходящих “ступеньках” конституционного законодательства. Оно не должно замыкаться на нормах одной лишь Конституции. Этого явно недостаточно для прямого действия ее норм. Конституционное законодательство обязано развиваться в иных конституционных актах, существование которых, например, предусмотрено Конституцией. Речь идет о федеральных конституционных законах (об этом чуть ниже). Пока же ее крайне

¹ Профессор Московского гуманитарного университета, доктор юридических наук, государственный советник РФ I класса.

² Заведующая лабораторией образовательного законодательства ИНИМ РАО, кандидат юридических наук, доцент, почетный адвокат России.

³ Сперанский М.М. О свойстве государственных коренных законов // План государственного преобразования (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.). М., 1905 // http://constitution.garant.ru/DOC_40000.htm.

⁴ См., например: Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999; Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985.

⁵ См., например: Система советского права и перспективы ее развития // Сов. гос. и право. 1982. № 6. С. 100; Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 166.

абстрактные конституционные установления, прямое применение которых сопряжено со сложными процедурами толкования и появлением судебных прецедентов, т.е. с фактическим формированием внутри отечественной континентальной правовой системы очагов прецедентного права, реализуются опосредованно.

В современном российском законодательстве проводниками подобных конституционных установлений выступают без меры расплодившиеся кодексы, каждый из которых воспринимается как сигнал и основа для формирования своей собственной отрасли права. В результате кодексы начинают играть роль актов, весьма близких по своей значимости к актам конституционного права, а неразвитость конституционного законодательства влечет за собой, помимо прочего, дробление системы отечественного права на соответствующие кодексам квазиконституционные нормативные образования. Скажем, в жилищных вопросах практика Конституции играет весьма слабую роль, зато Жилищный кодекс – основополагающую. В результате есть базовое конституционное право на жилище (ст. 40 Конституции РФ) и реальная недоступность жилья для значительной части граждан России, что “гарантировано” рядом норм Жилищного кодекса и его недостатками, в том числе концептуальными. В целом же опосредованное обычными (не являющимися актами конституционного законодательства) федеральными законами и законами субъектов Федерации действие Конституции подменяет ее собственный регулятивный потенциал усмотрением законодателя, который, вроде бы, действуя на основе Конституции, на самом деле использует ее нормы для решения текущих политических задач и удовлетворения далеко не всегда соответствующих Конституции государственных интересов. При безусловном главенстве одной партии, тесно связанной с исполнительной властью и безоговорочно отстаивающей ее коренные интересы, это особенно заметно. Сегодня даже изменения, вносимые в федеральные конституционные законы в угоду сиюминутной целесообразности, могут приниматься Государственной Думой в ускоренном порядке, как того просит Президент или Председатель Правительства России. В современной России отсутствие развитого конституционного законодательства приводит к подмене конституционного регулирования федеральными и иными законами.

Стабильное и эффективное действие базовых конституционных установлений превращается в

недостижимую цель, что во многих отношениях обесценивает Конституцию. Развивается медленная, но устойчивая тенденция к превращению Конституции в некую сакральную юридическую конструкцию, а не реальный акт высшего уровня законодательства. Еще одно следствие происходящего – вымывание правового содержания из федеральных законов, из которых исчезает общезначимый интерес, замещаемый интересами исполнительной власти. Законы теряют правовое содержание и превращаются в особые акты государственного управления.

Кратко очертив проблему, вновь обратимся к вопросу соотношения системы отрасли конституционного права и отрасли конституционного законодательства.

Большинство ученых (М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе, Е.И. Козлова и др.) нормы Конституции РФ (их реализацию) относят к системе и структуре конституционного права. Но бесспорно отнесение Конституции РФ и к конституционному законодательству; более того, Конституция – его нормативно-концептуальная основа, заложившая новые принципы регулирования общественных отношений.

Конституционное законодательство – это реально действующее воплощение конституционного права. На федеральном уровне в него включают не только Конституцию РФ, но и федеральные конституционные законы, а также договоры, заключенные между Российской Федерацией и ее субъектами. Это ясно свидетельствует о том, что в России вслед за Конституцией существует второй “пласт” конституционно-правового регулирования общественных отношений и только за ним находится поле существования обычных федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

С.А. Авакьян еще в 2000 г. задавался вопросами: имеет ли понятие “конституционное законодательство” право на существование? В каком значении оно может использоваться? Какое соотношение различных актов и конституции должно предполагать? Если понятие “конституционное законодательство” применяется для объединения всех источников конституционного права и в этом плане не имеет какой-либо научной трактовки, вряд ли против его употребления следует возражать. Если же в основе использования понятия лежит идея равенства с конституцией всех иных нормативных актов, регулирующих общественные отношения в сфере общественно-политического устройства и власти, от такой трактовки

подоплеку конституционного законодательства надо решительно отказаться⁶.

Как образно отметил В.Д. Зорькин, «Конституция – прочный и одновременно гибкий каркас всей правовой системы, призванный обеспечить как устойчивость, так и динамизм политического, социального, экономического развития страны»⁷. А развитие страны осуществляется в том числе с помощью развития конституционного законодательства.

Конституционное право и конституционное законодательство в большей степени, чем иные отрасли права, обусловлены едиными экономическими, политическими и социальными факторами. Их общность выражается в том, что в период реформирования и/или модернизации система законодательства всегда служит инструментом внедрения институтов права в правовую систему страны.

Л.А. Морозова, например, считает, что конституционные нормы реализуются именно в рамках конституционного законодательства. Однако прямо об этом не пишет, но данный вывод можно сделать из следующего ее высказывания: «Реализация конституционных норм имеет много общего с аналогичным процессом отраслевых норм, но ей присущи и свои специфические черты, определенная сложность, что обусловлено особым положением конституционного законодательства в правовой системе, своеобразием содержания и формы его предписаний, комплексным характером конституционного воздействия на общественные отношения»⁸.

Функционирование и даже развитие конституционного права есть динамичный процесс преломления объективных закономерностей и конституционно-правовых явлений в законы, подотрасли и выявления их внутренних связей⁹. Общность (интеграция) конституционного права и конституционного законодательства чаще имеет место на уровне реализации нормы, если последняя принята в оптимальной форме. Различие на уровне института более явственно, так как объект регулирования законодательства и требования права не всегда совпадают, а правомо-

чия субъектов правоприменения, тем не менее, достигают целей.

Конституционное законодательство, отражая и защищая публичные интересы, достигает цели свойственными лишь данной отрасли юридическими средствами, а именно:

1) формированием нормативных ориентиров системы путем провозглашения ценностных характеристик основ конституционного строя государства и общества;

2) установлением уровней и системы территориальной организации государства, его публичной власти и институтов, легального разграничения их компетенции;

3) формированием механизмов общественных публичных институтов;

4) определением пределов и содержания основных прав и свобод человека¹⁰.

Итак, исследования, посвященные конституционному законодательству, в советской¹¹ и современной¹² российской юридической науке проводились и проводятся. Другое дело, что их малое количество не позволяет в полной мере осветить данную проблему, открыть широкую научную дискуссию и полемику.

Например, Е.С. Аничкин полагает, что «одной из сложившихся отраслей российского законодательства является конституционное законодательство. Происходящие в России на протяжении последних лет изменения, а также переход страны к устойчивому развитию актуализирова-

¹⁰ См.: там же. С. 73.

¹¹ См., например: *Бурлай Е.В.* Конституционное законодательство СССР: некоторые теоретические вопросы // Проблемы правоведения. Вып. 43. 1982; *Портнов В.П., Славин М.М.* Становление и развитие конституционного законодательства Советской России 1917–1920 гг. / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1987; *Кириченко М.Г.* Соотношение государственного права и конституционного законодательства // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. М., 1976; *Его же.* Соотношение конституционного права и конституционного законодательства // Конституция СССР: проблемы государственного права и советского строительства. М., 1980.

¹² См., например: *Тихомиров Ю.А.* Система конституционного законодательства // Законодательство и экономика. 1998. № 6. С. 7; *Лукьянова Е.А.* Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М., 2000; Конституционное законодательство России / Под общ. ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999; *Гаджиев Г.А. и др.* Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999; *Зражевская Т.Д.* Указ. соч.; *Аничкин Е.С.* Конституционное законодательство Российской Федерации. Понятие, признаки, источники // Правоведение. 2006. № 4. С. 89–96.

⁶ См.: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000 // http://constitution.garant.ru/DOC_0000330000.htm.

⁷ *Зорькин В.Д.* Россия и Конституция в XXI веке. М., 2008. С. 12.

⁸ *Морозова Л.А.* Указ. соч. С. 98–120.

⁹ См.: *Зражевская Т.Д.* Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2000. С. 69–70.

ли вопрос о формировании внутренне непротиворечивой национальной системы права, основу которой составило бы конституционное законодательство”¹³.

Актуальность данного вопроса обусловлена, во-первых, усилением роли закона в механизме регулирования общественных отношений; во-вторых, переходом к реальному федеративному государственно-территориальному устройству, предполагающему существование в системе законодательства двух подсистем – федерального законодательства и законодательства субъектов РФ; в-третьих, особым значением Конституции РФ и конституций (уставов) субъектов РФ как системообразующих правовых актов; в-четвертых, необходимостью укрепления режима конституционной законности, сохранения целостности российской государственности и обеспечения прав и свобод российских граждан. В связи с этим обострилась дискуссия вокруг понятия, признаков и источников российского конституционного законодательства.

Итак, мы вплотную подошли к вопросу о несовпадении системы отрасли права и системы законодательства. Основу системы законодательства образует определенная иерархия – деление норм по их юридической силе. Она может быть положена в основу классификации норм отрасли права, но не может обеспечить внутреннюю логику развития отрасли, взаимосвязь ее элементов. К тому же отдельные законодательные акты могут одновременно принадлежать к различным отраслям права.

Некоторые авторы упоминают о конституционном законодательстве лишь как о некоей составляющей (в системе образующих ее уровней общественных отношений) отрасли конституционного права¹⁴. По мнению К.С. Бельского, “применительно к конституционному праву можно выделить **три уровня отношений**: 1) **главный** – регулируемый нормами, закрепленными в гл. I Конституции РФ, имеющими приоритет над всеми остальными нормами Основного Закона; 2) **основополагающий**, образуемый иными нормами Конституции РФ, имеющей верховенство на всей территории страны и являющейся базой текущего законодательства; и 3) **производный**, регулируемый нормами конституционного законодательства”¹⁵.

Особо следует отметить “саратовскую школу” советских ученых-государствоведов (И.Е. Фарбер¹⁶, О.О. Миронов, В.Т. Кабышев), отстаивавших точку зрения, согласно которой конституционное законодательство регулирует конституционные отношения. Под последними понималась фактическая конституция государства, представляющая собой “стабильное соотношение социальных сил, складывающихся во взаимоотношениях между классами, народами, нациями и государством по поводу суверенитета, власти и свободы личности”¹⁷. Так, С.И. Русинова и В.А. Рянжин отмечали, что «разграничение общественных отношений по сферам их осуществления и соответственно разделение системы права на составляющие ее отрасли не могут быть осуществлены с математической точностью... Очевидно также, что области регулируемых различными отраслями права общественных отношений не могут быть определены лишь вертикальным “разрезом” всей совокупности общественных отношений»¹⁸.

Последовательное углубление процессов конституционно-правового регулирования общественных отношений обуславливает необходимость расширения сферы действия конституционного законодательства, способствующего созданию прочного правового фундамента для проведения радикальных экономических, социальных и политических преобразований. Занимая особое место в системе российского права, конституционное законодательство выполняет своеобразную интегративную функцию, обеспечивая развитие других отраслей российского законодательства. Конституционное законодательство регулирует наиболее важные общественные отношения, касающиеся построения и деятельности правового государства, жизненно важных сфер существования личности и развития гражданского общества, функционирования правовой системы страны¹⁹.

Иными словами, с одной стороны, от направлений и скорости развития конституционного законодательства (как доминанты всей системы законодательства) зависит развитие иных отраслей законодательства (как отраслей, в которых нормы Конституции РФ, являющейся “верхушкой” конституционного законодательства, реализуются и опосредуются, находят свое продол-

¹³ Аничкин Е.С. Указ. соч. С. 94.

¹⁴ См., например: Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Гос. и право. 1997. № 11. С. 15.

¹⁵ Там же. С. 17.

¹⁶ См.: Советское государственное право / Под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 39.

¹⁷ Там же. С. 38, 40.

¹⁸ Советское конституционное право / Под ред. С.И. Русиновой и В.А. Рянжина. Л., 1975. С. 6.

¹⁹ См.: Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. С. 21.

жение в более конкретных отраслевых нормах), с другой – от сложившегося в стране законодательного климата (в том числе практики реализации конкретных отраслевых норм, основой для которых стала Конституция РФ) зависит специфика структуры конституционного законодательства как целостной системы и направления ее развития. Если связи внутри сложившейся системы начнут меняться, это не означает мгновенного автоматического изменения свойств и системы в целом. Дело в том, что изменение структуры конституционного законодательства не сразу последует за изменением его внутренних частей (элементов), но в определенных границах эта структура останется на некоторое время постоянной, сохраняя тем самым систему конституционного законодательства, предохраняя ее от распада.

Вызывает немало вопросов определение понятий “законодательство” и “система законодательства”.

Словари определяют по-разному понятие “законодательство”: “общность и дух всех постановлений, законов страны”²⁰, “совокупность всех правовых норм, действующих в данном государстве”²¹, “совокупность законов”²².

Конституционное законодательство в Конституции РФ (ст. 71–72) не названо в ряду иных отраслей российского законодательства; о нем упоминается в п. 1 ст. 4 Федерального закона “О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации” от 4 марта 1998 г.²³

Зарубежный опыт свидетельствует о следующем. Например, из содержания гл. VII Конституции ФРГ (“Законодательство Федерации”) следует, что под законодательством следует понимать совокупность нормативных правовых актов, принимаемых органами власти²⁴.

Конституция СССР 1977 г. ввела для законов и иных нормативных актов высших федеральных органов власти термин, имевший родовое значение, – “акты законодательства”. В тексте Конституции РФ 1993 г. этот термин не применяется.

В теории права законодательство принято рассматривать в широком и узком смыслах. В первом случае законодательство понимается как внеш-

няя форма объективного права, включающая в себя совокупность всех видов нормативных правовых актов, действующих в государстве; во втором – понятие законодательства сужается лишь до нормативных правовых актов Федерального Собрания РФ (ранее – Верховный Совет СССР), т.е. до законов.

На практике дело обстоит несколько иначе. Это можно объяснить тем, что правовое регулирование общественных отношений нельзя разделить на части и рассматривать только на федеральном или только на местном уровнях. Оно опирается на весь комплекс правовых норм сверху донизу: от самых общих (законы) до самых конкретных (ведомственных или локальных нормативных актов). Здесь просматривается противоречие между позицией общей теории права с конкретными правовыми науками и правовыми реалиями общественных отношений.

В отличие от системы права, имеющей объективный характер, система законодательства в достаточной мере субъективна, что обусловлено потребностями юридической практики, динамикой развития общественной жизни, необходимостью ее эффективной, оптимальной регламентации. Система законодательства в этой связи может и не совпадать (и, как правило, не совпадает!) с системой права.

В теории государства и права в зависимости от специфики выделяют три вида системы законодательства: а) горизонтальную (отраслевую); б) вертикальную (иерархическую); в) федеративную.

Горизонтальная (отраслевая) система законодательства обусловлена предметом правового регулирования, т.е. спецификой регулируемых отношений. В горизонтальной системе законодательства имеются отрасли, совпадающие с одноименными отраслями права (конституционное право – конституционное законодательство, уголовное право – уголовное законодательство и т.д.).

В основе вертикальной (иерархической) системы законодательства лежит разделение нормативных актов по их юридической силе и органам государственной власти, их принявшим. По этим критериям весь действующий нормативно-правовой массив государства делится на законы, принимаемые высшим представительным органом страны или всем населением путем референдума, регулирующие самые важные вопросы общественной жизни и имеющие высшую юридическую силу, и на подзаконные нормативные акты, которые должны соответствовать законам и издаваться на их основе.

²⁰ Даль В. Толковый словарь. Т. 1. М., 1998. С. 147.

²¹ Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. М., 1998. С. 409.

²² Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1995. С. 179.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

²⁴ См.: Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 201–207.

В России вертикальная система законодательства складывается из следующих подразделений:

Конституции РФ, стоящей во главе системы законодательства;

федеральных конституционных законов;

федеральных законов;

нормативных указов Президента РФ;

нормативных постановлений Правительства РФ;

нормативных приказов, постановлений, инструкций и актов иных наименований министерств и центральных органов исполнительной власти;

нормативных актов представительных и исполнительных органов местного самоуправления;

нормативных актов, издаваемых администрацией предприятий и учреждений в пределах предоставленных им полномочий (локальные акты).

Федеративная система законодательства определяется федеративной структурой государства и распределением правотворческих полномочий между федеральными органами и органами субъектов РФ. По этим основаниям законодательство РФ подразделяется на:

а) федеральное законодательство (Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, акты центральных органов исполнительной власти);

б) законодательство субъектов РФ (конституции республик, уставы краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга, законы, указы президентов республик, постановления глав администраций и иные нормативные акты);

в) договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами;

г) систему нормативных актов представительных и исполнительных органов местного самоуправления (решения, постановления, распоряжения и т.д.);

д) массив локальных нормативных актов (приказы, постановления и т.д.).

Современный период развития и совершенствования законодательства РФ характеризуется возрастанием роли субъектов Федерации в законотворчестве, основанном на установленном Конституцией РФ (ст. 72) разграничении предметов ведения Федерации и ее субъектов и актив-

ной деятельности субъектов РФ по подготовке и принятию региональных законов, кодексов и иных актов.

Если Федеративный договор закрепил договорное разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, то ст. 71–73 Конституции РФ, полностью впитав и лишь частично уточнив это разграничение, заменили его конституционным разграничением предметов ведения, а ст. 76 косвенно предусмотрела законодательный порядок разграничения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти.

Несмотря на четкое решение вопросов в ст. 71–73 и 76 Конституции РФ, ими не исчерпывается проблема разграничения предметов ведения и полномочий в России. В п. 3 ст. 11 установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Таким образом, наряду с конституционным предусмотрено договорное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Эта новелла получила неоднозначную оценку некоторых авторов²⁵.

Конституционное законодательство любой страны переходного периода развития (а именно такой период переживает сейчас наша страна) представляет собой систему конституционных актов, законов, действующих на данном этапе. Наряду с конституцией государства эта система включает в себя все законы, с помощью которых вносятся изменения и дополнения в конституцию или проводятся изъятия из нее отдельных положений. К системе конституционных актов относятся также законы, издание которых предусмотрено конституцией.

Согласно Конституции РФ к числу таких законов относятся, например:

1) федеральный конституционный закон, определяющий порядок деятельности Правительства РФ (ч. 2 ст. 114);

²⁵ См.: Лысенко В.Н. Развитие Федерации и Конституция России // Гос. и право. 1997. № 8. С. 14–15; Строев Е.С. На пути согласия в законотворчестве // Журнал рос. права. 1997. № 12. С. 5–7; Концепция “Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы” // Федерализм. 1997. № 1. С. 44–45.

2) федеральные конституционные законы, устанавливающие полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и иных федеральных судов (ч. 3 ст. 128);

3) федеральный конституционный закон, устанавливающий порядок принятия в РФ и образование в ее составе новых субъектов Федерации (ч. 2 ст. 65);

4) федеральный конституционный закон, определяющий порядок и условия изменения статуса отдельного субъекта или нескольких субъектов Федерации (ч. 5 ст. 66).

Характер, сущность и содержание конституционного законодательства, так же как и другие его отличительные параметры, никогда не были застывшими. Они постоянно изменялись и развивались. Каждому этапу развития общества, его экономическому, социально-политическому, культурному и иному уровню всегда соответствует определенный уровень развития конституционного законодательства.

Специального рассмотрения требует *вопрос о роли и месте судебных актов* (постановлений и определений) *Конституционного Суда РФ в системе современного российского конституционного законодательства*.

Поясним нашу позицию. Своеобразие современного политического процесса, разнонаправленность целей его участников не всегда позволяют законодателю своевременно и эффективно преодолевать проблемы, возникающие в законодательной деятельности. В таких условиях возрастает влияние Конституционного Суда РФ, способствующего уяснению, укреплению, совершенствованию и развитию конституционного законодательства.

Выступая в качестве так называемого негативного законодателя, Конституционный Суд РФ выбраковывает из правовой системы акты, признанные неконституционными, и, раскрывая смысл и содержание положений Конституции РФ и конституционный смысл законов и иных нормативных правовых актов, по существу, корректирует действие актов законодательства, отклонившихся от конституционного поля²⁶.

В этой связи большое значение приобретает определение места постановлений Конституционного Суда РФ в “реальной системе источников

права” и признание их таковыми официально²⁷, анализ и обобщение его решений и выявление основных направлений их воздействия на дальнейшее развитие конституционного законодательства. Названные аспекты в науке конституционного права исследованы недостаточно полно, лишь намечены первые методологические подходы к изучению некоторых сторон влияния постановлений Конституционного Суда РФ на совершенствование и развитие конституционного законодательства.

Но, на наш взгляд, очевидно одно: некоторые судебные акты Конституционного Суда РФ имеют непосредственное отношение к конституционным нормам (статьям) и влияют на развитие конституционно-правового климата и идеологию развития текущего законодательства в русле конституционного права.

Ярчайшим примером служит вынесенное в ответ на запрос Верховного Суда РФ о разъяснении п. 5 резолютивной части постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. определение Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2009 г. о запрете применения на территории России смертной казни. Этим определением поставлена точка в многолетних дискуссиях о возможности применения либо отмене смертной казни в России. До принятия этого определения вопрос о конституционном толковании нормы ст. 20 Конституции РФ оставался нерешенным.

Что сейчас представляет собой конституционное законодательство, даже несистематизированное?

На наш взгляд, это одна из самых политизированных отраслей права, чье неспешное развитие контролируется властью. Доказательств тому – множество. Во-первых, принятие в 1993 г. президентского (по сути, политизированного) проекта Конституции РФ, а также недавние “политические” поправки, внесенные в ее текст (например, принятие Закона РФ о поправке к Конституции РФ “Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы” от 30 декабря 2008 г.).

Во-вторых, помимо Конституции РФ в России действуют 60 федеральных конституционных законов (общее количество, включая многочисленные федеральные конституционные законы “О внесении изменений...”), из них основных – 14. Принятие каждого федерального конституционного закона инициируется властью.

²⁶ См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы / Отв. ред. Л.А. Окуньков. М., 1995.

²⁷ См.: Проблемы теории государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2001.

Остальное – дело техники, точнее, установленных Конституцией РФ (ч. 2 ст. 108) процедур (федеральные конституционные законы принимаются Федеральным Собранием РФ квалифицированным большинством голосов обеих палат).

Напомним, согласно ч. 1 ст. 108 Конституции РФ федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Однако что именно означает данная формулировка? Если не учитывать сложившуюся практику, то прямое толкование этой нормы приводит к беспорному выводу о том, что вопросы, регулируемые Конституцией, могут быть конкретизированы федеральными конституционными законами. Такой подход раскрывает самые широкие возможности для развития собственно конституционного законодательства. Ведь в этом случае возможна целая конструкция конституционных законодательных актов, которую венчает Конституция, а положения ее развиваются и конкретизируются федеральными конституционными законами. Если их система будет в достаточной мере развита, то вполне вероятно и появление федеральных конституционных кодексов, а значит, проблема конституционного законодательства в России перестала бы существовать, и это, о чем подробнее будет сказано ниже, могло бы стать правовой основой курса на модернизацию России.

Однако с самого начала практика толкует ч. 1 ст. 108 Конституции иначе: федеральные конституционные законы принимаются лишь по вопросам, по которым Конституция прямо устанавливает необходимость их принятия. Иными словами, таких законов может быть столько и только по тем вопросам, сколько и на которые указывает Конституция. Понятно, что при таком толковании речи о развитии особого конституционного законодательства, помимо Конституции и предусмотренных ею договоров и соглашений, быть не может. Так решила практика, и прежде всего те, кто одобрял и выносил на всенародное обсуждение проект Конституции РФ.

Вряд ли этот подход оправдан. Попробуем предположить, отчего же все-таки предпочли именно такой подход. Первое и наиболее очевидное предположение: это отвечает потребностям власти. Абстрактный текст Конституции, где более или менее однозначны лишь вопросы устройства и взаимодействия институтов федеральной государственной власти, давал возможность широкого усмотрения в толковании конституционных норм и вариантов принятия удобных для власти федеральных законов, которые подменяли

собой Конституцию. Формальное основание для этого вполне очевидно: Конституция – это проект светлого будущего, а для кризисной России необходимы прагматичные законы.

Второе – вытекает из установленного ч. 1 ст. 15 Конституции РФ положения, согласно которому она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации, а следовательно, законы и иные правовые акты не должны противоречить Конституции.

Иными словами, если нормы Конституции имеют высшую силу и прямое действие, то смысла в принятии конкретизирующих федеральных конституционных законов по неопределенному кругу вопросов, регулируемых Конституцией, нет. Одних ее норм вполне достаточно. Исключения составляют положения, требующие специальной регламентации, которую в тексте Конституции давать нецелесообразно. Эта регламентация осуществляется ограниченным кругом федеральных конституционных законов, которые можно довольно легко менять и приспосабливать под нужды власти, имея, как сегодня, так называемое конституционное большинство в палатах Федерального Собрания РФ. Таким образом, даже федеральные конституционные законы как признанная часть конституционного законодательства рискуют стать (или уже стали) особыми актами государственного управления.

Однако и это далеко не все. Нормы Конституции как акты прямого действия чаще всего не применяются, ибо юридически они к этому не приспособлены. Конкретизируются эти нормы в федеральном законодательстве, которое задает свои параметры реального бытия норм конституционного права сообразно текущей ситуации, т.е. по принципу целесообразности. Потому многочисленные кодексы занимают место потенциально существующей в конституционном праве, но блокированной произвольными ограничениями развития конституционного законодательства его системы, главными элементами которой должны быть федеральные конституционные законы.

Итак, различие конституционного права и конституционного законодательства существует, оно вполне ощутимо в современной правовой системе России. Потребность в развитии конституционного законодательства также очевидна. Тем не менее сегодня оно затруднено ограничениями на принятие федеральных конституционных законов и их подмену многочисленной системой федеральных кодексов, а в отдельных

случаях и просто имеющими общий характер рамочными федеральными законами.

Довольно показательно в этой связи то, что вопрос о толковании ч. 1 ст. 108 Конституции РФ Конституционным Судом всерьез еще никем не ставился и, по-видимому, вряд ли будет поставлен. Слишком уж революционные изменения в системе российского законодательства может повлечь за собой этот шаг. Но именно это сейчас и необходимо. Нельзя провести модернизацию страны без соответствующей законодательной базы. Следует отметить, что те законы, которые уже приняты и действуют, чаще всего не рассчитаны на серьезные новации, а ожидать, что весь этот массив управленческих актов, приспособленных к нуждам сырьевой экономики и коррумпированной власти, вдруг той же властью будет быстро переработан, вряд ли стоит.

Власть должна быть связана правом, модернизационную основу которого должно составить основанное на федеральных конституционных законах конституционное законодательство. Здесь, однако, следует сделать серьезную оговорку: если федеральные конституционные законы по-прежнему будут приниматься в установленном Конституцией порядке, т.е. квалифицированным большинством палат парламента, то при сложившейся в стране монополии на политическую власть это ни к чему не приведет. Чтобы федеральные конституционные законы стали

действующими актами конституционного законодательства, конкретизирующими не соображения целесообразности власти, а букву и дух российской Конституции, порядок их принятия должен быть существенно изменен. Трактовка конституционных положений – это не вопрос партийных пристрастий. В процесс принятия федеральных конституционных законов должны быть вовлечены самые широкие политические и общественные силы. Если же они не придут к согласию, то использование референдума в данном случае также целесообразно, поскольку речь идет о реальном действии основополагающего Закона страны – Конституции РФ. Представляется, что институт права законодательной инициативы в отношении федеральных конституционных законов также должен иметь собственное содержание, став при этом приоритетной частью динамично развивающегося конституционного законодательства.

Конечно, скептики сразу же резко возразят, полагая, что подобный подход дестабилизирует сложившуюся правовую систему. На это ответим: приведение текущего законодательства в соответствие с конституционным по определению является не дестабилизацией, а укреплением правовой системы. Да, это не просто, однако конечный эффект вкупе с решением задачи правового обеспечения всесторонней модернизации России того стоит.