Конституционное и международное частное право

В издании представлены избранные научные статьи по вопросам конституционного права России и международного частного права, опубликованные в период с 2005 по 2013 гг. Неординарность подходов к решению научных задач, масштабность и актуальность тематики, содержательность материала придают изданию научную привлекательность. Книга может быть рекомендована преподавателям, аспирантам и студентам вузов, государственным и муниципальным служащим, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами конституционного и международного частного права.

Евгений Аничкин
Доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового, экологического права и гражданского процесса, первый проректор по учебной работе Алтайского государственного университета. Автор более 120 работ, главным образом, по конституционному праву России. Живёт и работает в Барнауле.

978-3-8473-9496-9

Избранные статьи

Аничкин

Евгений Аничкин

Конституционное и международное частное право

Избранные статьи

Palmarium
academic publishing

Евгений Аничкин

Конституционное и международное частное право

Евгений Аничкин

Конституционное и международное частное право

Избранные статьи

Palmarium Academic Publishing

Impressum / Выходные данные
Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.
Alle in diesem Buch genannten Marken und Produktnamen unterliegen warenzeichen-, marken- oder patentrechtlichem Schutz bzw. sind Warenzeichen oder eingetragene Warenzeichen der jeweiligen Inhaber. Die Wiedergabe von Marken, Produktnamen, Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen u.s.w. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutzgesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Библиографическая информация, изданная Немецкой Национальной Библиотекой. Немецкая Национальная Библиотека включает данную публикацию в Немецкий Книжный Каталог; с подробными библиографическими данными можно ознакомиться в Интернете по адресу http://dnb.d-nb.de.
Любые названия марок и брендов, упомянутые в этой книге, принадлежат торговой марке, бренду или запатентованы и являются брендами соответствующих правообладателей. Использование названий брендов, названий товаров, торговых марок, описаний товаров, общих имён, и т.д. даже без точного упоминания в этой работе не является основанием того, что данные названия можно считать незарегистрированными под каким-либо брендом и не защищены законом о брендах и их можно использовать всем без ограничений.

Coverbild / Изображение на обложке предоставлено: www.ingimage.com

Verlag / Издатель:
Palmarium Academic Publishing
ist ein Imprint der / является торговой маркой
OmniScriptum GmbH & Co. KG
Heinrich-Böcking-Str. 6-8, 66121 Saarbrücken, Deutschland / Германия
Email / электронная почта: info@palmarium-publishing.ru

Herstellung: siehe letzte Seite /
Напечатано: см. последнюю страницу
ISBN: 978-3-8473-9496-9

Copyright / АВТОРСКОЕ ПРАВО © 2013 OmniScriptum GmbH & Co. KG
Alle Rechte vorbehalten. / Все права защищены. Saarbrücken 2013

Содержание

Предисловие..... 4
1. Конституция Российской Федерации — некоторые актуальные вопросы..... 6
Формально-юридические основания совершенствования Конституции Российской Федерации (2007)..... 6
Формально-юридические особенности Конституции Российской Федерации 1993 года (2008)..... 13
Критерии обоснованности поправок к Конституции Российской Федерации (2009)..... 18
Поправки к Конституции Российской Федерации: проекты и реальность (2009)..... 21
Предпосылки и формы развития Конституции Российской Федерации 1993 года (2009)..... 39
Конституция Российской Федерации в условиях современного развития (2010)..... 46
Применение Конституции Российской Федерации: сущность и специфика (2010)..... 52
Политическое влияние как фактор развития Конституции Российской Федерации (2012)..... 57
2. Преобразование Конституции Российской Федерации.....
Преобразование Конституции Российской Федерации: понятие, виды, пределы (2008)..... 67
«Преобразование» Конституции Российской Федерации (к вопросу о дискуссии вокруг одной правовой категории) (2008)..... 77
Преобразование норм Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина (2008)..... 86
«Преобразование» Конституции Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (на примере положений ст. 125) (2008)..... 95
«Преобразование» норм Конституции Российской Федерации о правах человека (на примере решений Конституционного Суда РФ) (2009)..... 101
«Преобразование» федеральной конституции и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: основные различия (2009)...
Преобразование Конституции Российской Федерации: сущность и причины (2009)
3. Конституционая теория и источники конституционного права.... 113
Источники конституционного права Российской Федерации и Республики Казахстан: общее и особенное (2005) 124
Договоры между субъектами Российской Федерации: понятие, особенности, виды (2006) 124
128

Внутрифедеративные вертикальные договоры в Российской Федерации: становление, развитие, прекращение действия (2007)..... 132
Общественно-политические конфликты в России на рубеже 80–90-х гг. XX века и их отражение в конституционном законодательстве (2008)..... 139
«Преобразование» конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в решениях региональных органов конституционной юстиции (2010)..... 144
Единство и дифференциация конституционных прав в Российской Федерации (2011)..... 152
Конституционно-правовая политика Российской Федерации: природа, стратегия, характерные черты (2012)..... 155
Конституционные ценности современной России в аспекте правопонимания (2013)..... 162
4. Российское конституционное законодательство..... 167
Основные черты развития конституционного законодательства после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года (2005)..... 167
Способы унификации конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации (2005)..... 173
Факторы единства и многообразия конституционного законодательства Российской Федерации (2005)..... 177
Конституционное законодательство Российской Федерации: понятие, признаки, источники (2006)..... 183
Современные тенденции развития конституционного законодательства Российской Федерации (2006)..... 193
Особенности формирования конституционного законодательства Российской Федерации на рубеже XX — XXI вв. (2007)..... 197
Внеправовые факторы единства российского конституционного законодательства (2008)..... 205
Конституционное законодательство советской и постсоветской России: к вопросу об основных различиях (2010)..... 210
Эффективность конституционного законодательства Российской Федерации (к вопросу о систематизации критериев) (2010)..... 216
Современные задачи развития отечественного конституционного законодательства (2011)..... 224
5. Конституционные принципы федерализма..... 230
Асимметричность Российской Федерации как фактор неоднородности содержания конституций и уставов субъектов Российской Федерации (2005)..... 230
Внутрифедеративные противоречия в России и их отражение в конституционном законодательстве (2005)..... 233

Предметы исключительного ведения российской федерации как фактор единства конституционного законодательства (2005).... 240
Принцип разграничения предметов ведения и полномочий и тенденции развития конституционного законодательства в условиях преобразования российского федерализма (2006)..... 247
Преобразование конституционно-правового статуса автономных округов в Российской Федерации (2007)..... 252
Централизация законодательного регулирования предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (2007)..... 255
Сфера остаточного ведения субъектов Российской Федерации: метаморфозы последних лет и их причины (2008)..... 263
Причины и условия прекращения договорных отношений между Российской Федерацией и её субъектами в 2001–2005 гг. (2008)..... 268
Федеративное устройство России в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: от буквального толкования к «преобразованию» конституционных основ (2008)..... 275
Соотношение федерального и регионального законодательства по предметам совместного ведения: направления оптимизации (2010)..... 285
Мониторинг законодательства в субъектах Российской Федерации: пути совершенствования (2011)..... 292
6. Международное частное право..... 296
Современные тенденции развития международного частного права (2006)..... 296
Особенности правоспособности иностранных граждан в Российской Федерации (2007)..... 302
Проблема определения места международного частного права в правовой системе (2009)..... 310
Особенности правоприменения в международном частном праве (2011)..... 323
Альтернативные способы разрешения правовых споров: состояние и пути совершенствования (2012)..... 336
Коллизионные нормы Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации: некоторые актуальные вопросы (2013)..... 345
Заключение (биографическая справка об авторе)..... 350
Библиографический список..... 352

Предисловие

Уважаемые читатели!

Наблюдаемое в настоящее время развитие правовой системы России и зарубежных стран актуализирует большое количество вопросов, среди которых немаловажное значение имеет формирование различных конституционно-правовых институтов и явлений. Последние представляют собой стержень любой правовой системы, а конституционная характеристика государства — основу его статуса. В известной мере, конституционно-правовая проблематика является основополагающей в рамках отраслевых юридических исследований, поскольку нацелена на изучение наиболее важных, масштабных и фундаментальных общественных отношений. Следовательно, научное познание таких отношений составляет смысл исследований в области конституционного права. Конституционно-правовые научные изыскания в большей мере, чем иные отраслевые юридические исследования отличаются политизированностью и идейной подвижностью, что объясняется высокой динамичностью правового регулирования конституционных общественных отношений и их неразрывной связью с политикой.

Настоящее издание не является исключением. Оно представляет собой собрание избранных трудов по основным направлениям моей научной деятельности за период с 2005 по 2013 годы. В собрании представлено 50 публикаций из более чем 120 работ, общий объём которых превышает 150 печатных листов. Это наиболее актуальные, содержательные и творчески оригинальные научные статьи и материалы конференций, посвящённые различным проблемам конституционного права. Большая часть представленных материалов были подготовлены в ходе работы над докторской диссертацией, а также в рамках выполнения грантовых проектов.

В книге весь материал распределён по шести разделам. За основу построения каждого раздела взят хронологический принцип. Количество разделов обусловлено основными научными интересами автора, к которым относятся развитие Конституции РФ, российское конституционное законодательство, реализация конституционных принципов федерализма, политическая составляющая в конституционном процессе, конституционная аксиология и ряд других. Особенностью книги является то, что в ней отдельный раздел составляют статьи по проблемам международного частного права. Идеи данных статей формировались в процессе многолетнего преподавания автором данной учебной дисциплины.

Хотелось бы высказать благодарность тем, кто содействовал исследованиям и помогал советами, благодаря которым появилась содержательная основа настоящего издания. Особую благодарность выражаю учителю и научному наставнику — доктору юридических наук, про-

фессору, заслуженному юристу РФ, заведующему кафедрой конституционного и международного права Алтайского государственного университета Валерию Валентиновичу Невинскому. Также выражаю слова признательности за поддержку заслуженному деятелю науки, профессору МГУ С. А. Авакьяну, судье Конституционного Суда РФ Н. С. Бондарю, профессору Уральской государственной юридической академии М. С. Саликову, профессору Тюменского государственного университета М. С. Матейковичу, профессорам Саратовской государственной академии права В. Т. Кабышеву и Е. В. Колесникову.

Издание может быть рекомендовано широкому кругу читателей — студентам, аспирантам и преподавателям юридических дисциплин, научным работникам, юристам-практикам, а также всем интересующимся конституционным и международным частным правом. Надеюсь, что систематизированные в настоящем издании материалы пополнят современную юридическую доктрину и будут полезны для совершенствования правотворческого и правоприменительного процесса. Буду признателен за замечания и рекомендации относительно содержания данной книги.

Е. С. Аничкин

1. Конституция Российской Федерации — некоторые актуальные вопросы

Формально-юридические основания совершенствования Конституции Российской Федерации (2007)

Одним из актуальных вопросов современного российского конституционализма является вопрос о степени эффективности действия Конституции РФ 1993 года и адекватности реализации её предписаний. Актуальность данных проблем усиливается по причине несовершенства действующей Конституции и вызванной этим необходимости её оптимизации. По некоторым данным в федеральной Конституции насчитывается около 70 противоречий, пробелов, неопределённых положений и некорректных формулировок. Это неудивительно, учитывая условия, в которых она разрабатывалась и принималась: крайне сжатые сроки, жёсткое противостояние законодательной и исполнительной власти, Федерации и её субъектов, коммунистических и реформаторских сил, непринятие значительной частью населения Конституции 1993 года вообще и её отдельных положений в частности, массовые случаи нарушения Конституции РСФСР и законодательства указами Президента РФ, отсутствие у составителей Конституции чётких ориентиров долгосрочного развития страны. По мере развития конституционной практики некоторые изъяны становятся всё более отчётливыми, что обусловливает необходимость их анализа и обобщения.

К числу основных недостатков нашей Конституции можно отнести следующее. Во-первых, следует согласиться с теми исследователями, которые указывают на фиктивность Конституции РФ[1]. Классификация конституций на реальные и фиктивные весьма условна, поскольку никакая конституция не может быть в полной мере реальной, или в полной мере фиктивной. Следовательно, правильнее вести речь о частичной фиктивности действующей Конституции. Например, фиктивными представляются положения ст. 7, провозгласившие Российскую Федерацию социальным государством. Некоторой фиктивностью отличается ст. 10, провозгласившая разделение государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную, поскольку ч. 2 ст. 95 прямо предусматривает смешение законодательной и исполнительной власти[2]. Заметим, что ст. 10 Конституции РФ относится к ос-

[1] См., например: Мухачёв И. В. Проблемы теории российского конституционного права. М., 1998. С. 31; Лукьянова Е. А. Государственность и конституционное законодательство России. Дисс. … д.ю.н. М., 2003. С. 316–317.

[2] Согласно ч. 2 ст. 95 Конституции РФ в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

новам конституционного строя, которым не могут противоречить никакие другие положения Конституции РФ.

Иногда фиктивность норм конституции обусловливается отсутствием необходимых условий их реализации[3] и более того наличием внеправовых и правовых препятствий на пути такой реализации. В частности, к внеправовым препятствиям реализации норм Конституции РФ могут быть отнесены низкий уровень правовой культуры органов власти и населения, отсутствие необходимых социально-экономических и политических условий[4], сознательное уклонение законодателя от реализации соответствующих норм Конституции РФ[5]. К правовым препятствиям нормальной реализации Конституции РФ относятся, на наш взгляд, неопределенность ее отдельных положений, коллизионность отдельных норм Конституции, недостаточно эффективная работа уполномоченных органов власти по обеспечению режима конституционной законности, искажение смысла нормы Конституции в текущем законодательстве. Например, грубым нарушением ст. 7 Конституции РФ, провозгласившей Россию социальным государством, является принятие известного закона «О монетизации льгот»[6], заменившего большинство социальных льгот различным категориям граждан скромными денежными компенсациями и ухудшившего, тем самым, социальное положение большинства граждан России. Более того, названный закон нарушает положение

---

[3] Проблеме реализации Конституции РФ посвящен ряд фундаментальных работ. См., например: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002; Зражевская Т. Д. Реализация конституционного законодательства. Дисс.…д.ю.н. Воронеж, 1999; Мазуров А. В. Конституция и общественная практика. М., 2004.

[4] Например, крайне слабо реализуются положения ст. 40 о праве каждого на жилище, ст. 42 о праве каждого на благоприятную окружающую среду, ст. 41 в соответствии с которой «медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений».

[5] Например, до сих пор не принят, предусмотренный ч. 2 ст. 135 Конституции РФ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании», Федеральный конституционный закон «Об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации», принятие которого предусмотрено в ч. 1 ст. 137 Конституции РФ.

[6] Официальное название данного закона выглядит следующим образом: Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 31 августа.

ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, согласно которому «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

Во-вторых, это наличие в действующей Конституции текстуально-правовых конфликтов. Так, обращает на себя внимание противоречие между п. «а» ст. 71 и ст. 136 Конституции РФ: п. «а» ст. 71 относит к предмету ведения Российской Федерации изменение федеральной Конституции, в то время как ст. 136 фиксирует правило о том, что поправки к главам 3–8 Конституции РФ вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации. Наблюдается коллизия между положениями ч. 3 ст. 75 и п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Первое положение предусматривает, что «общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом», в то время как второе положение относит «установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации» к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то есть фактически предусматривает в силу ч. 2 ст. 76 Конституции РФ возможность регулирования названного вопроса законами субъектов РФ. Очевидным является противоречие между ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, закрепляющей равноправие субъектов РФ и рядом других норм Конституции. В частности, согласно ч. 2 ст. 5 республика в отличие от иных видов субъектов РФ именуется «государством», а в ч. 2 ст. 68 наделяется правом устанавливать свои государственные языки.

В-третьих, Конституция РФ отличается пробельностью, которая проявляется в виде «недосказанности» отдельных положений ее статей, а также в отсутствии необходимых статей и даже тематических блоков, характерных для большинства современных конституций. Примером пробела первого вида выступает, на наш взгляд, ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, положения которой не предусматривают федеральный закон в качестве правовой формы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Проявлением второго вида пробелов является, например, отсутствие в главе 1 Конституции РФ статьи, которая перечисляла бы принципы внешней политики Российской Федерации. Иллюстрацией существенных пробелов, по мнению некоторых исследователей[7], может послужить отсутствие в тексте Конституции РФ глав об избирательной системе и о статусе депутата, об основах бюджетного устройства и налоговой системы, о рыночной экономике.

---

[7] См., например: Щербакова Н. В. Пробелы в конституционном законодательстве (на примере Российской Федерации) // Российский конституционализм: проблемы и решения: Мат. междун. конф. М., 1999. С. 157–158.

В-четвертых, действующая Конституция может быть охарактеризована как конфликтогенная, закладывающая возможность возникновения разнообразных политических, национальных, правовых, социальных конфликтов. Например, в сфере функционирования высших органов государственной власти это выражается в чрезмерных полномочиях Президента РФ за счет ограничения полномочий иных органов государственной власти, в первую очередь — Федерального Собрания РФ. Показательным является также положение ч. 3 ст. 117 Конституции РФ, закрепляющее право Государственной Думы выражать недоверие Правительству РФ и порождающее, тем самым, потенциальные конфликты между этими органами власти. Иллюстрацией нормативного прогнозирования конфликтов между Российской Федерацией и субъектами РФ выступают положения ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, закрепляющие перечень предметов совместного ведения Федерации и её субъектов. Как известно, Конституция РФ не конкретизирует, что именно в рамках того или иного предмета совместного ведения уполномочена осуществлять Федерация, а что её субъекты. Более того, в положениях ст. 72 Конституции РФ используются расплывчатые, неоднозначно понимаемые Федерацией и субъектами РФ категории «общие вопросы» (п. «е»), «координация вопросов» (п. «ж»). Представляется, что упомянутые категории имманентно присущи федеральному уровню регулирования, поскольку речь идёт о сферах, которые требуют единообразия. В 90-е гг. прошлого столетия это порождало постоянное «перетягивание каната» между двумя уровнями власти, а в последние годы привело к гипертрофированному одностороннему расширению федеральной компетенции в сфере совместного ведения.

В-пятых, для российской Конституции характерна вариативность и неопределенность содержания некоторых норм. Так, анализируя положения ч. 3 ст. 75 Конституции РФ, в соответствии с которой «система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом», И. В. Мухачёв обоснованно замечает, что по смыслу этой нормы «налоговая система может быть любой: от либеральной до суперконфискационной»[8]. Равным образом положение ч. 3 ст. 80 о том, что «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» не даёт однозначного ответа на вопрос о сущности такой политики (тем более принципы внешней политики России в Конституции РФ не указаны). Соответ-

[8] Мухачёв И. В. Проблемы гомеостазиса в теории и практике российского конституционного права. Дисс…д.ю.н. М., 1999. С. 266.

ственно, действующая Конституция «расширяет вариативность развития в различных сферах деятельности», то есть «не окончательно предопределяет конечный результат развития…»[9].

Весьма туманной представляется формулировка ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, поскольку она не дает однозначного ответа на вопрос о возможности первичного правового регулирования предметов совместного ведения законами субъектов РФ. Неудивительно, что этот вопрос явился предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, который легализовал указанное право субъектов РФ[10]. Неопределенностью отличаются положения ч. 4 ст. 111 Конституции РФ, где содержится правило о том, что после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Председателя Правительства Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Закономерно возникает вопрос о возможности (или невозможности) предоставления Президентом в качестве кандидатуры Председателя Правительства одного и того же лица или разных лиц. Отсутствие конкретности в данном положении Конституции повлекло за собой обращение Государственной Думы в Конституционный Суд РФ с запросом о его толковании. В Постановлении «О толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» от 11 декабря 1998 года Конституционный Суд закрепил право Президента предлагать как новые кандидатуры, так и трижды одну и ту же кандидатуру[11]. Сохраняется неясность в понимании ч. 1 ст. 36 Конституции РФ, согласно которой «граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю». Возникает вопрос: Конституция РФ имеет в виду только граждан Российской Федерации (но в таком случае она оперирует формулировкой «граждане Российской Федерации»), либо граждан РФ и иностранных граждан (тогда права частной собственности на землю лишаются апатриды, хотя Земельный кодекс РФ (ч. 2 ст. 5, ч. 3 ст. 15) закрепляет за ними это право)?

Кроме того, нуждается в разъяснении смысл некоторых терминов, закрепленных в тексте Конституции РФ. Например, довольно неопределённым представляется термин «умаление» прав (ч.1 ст. 55), тем более что Конституция использует также понятия «ограничение» прав (ч. 3 ст. 55) и «отрицание» прав (ч. 1 ст. 55)[12]. Подобным образом требует

---

[9] Кравец И. А. Российская Конституция и проблемы эффективности её реализации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. №4 (45). С. 65, 66.

[10] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу «О проверке конституционности ряда положений устава — Основного закона Читинской области» // Вестник Конституционного Суда. 1996. №1.

[11] Собрание законодательства РФ. 1998. №52. Ст. 6447.

[12] Следует отметить, что современная конституционно-правовая наука представлена немногочисленными попытками решения этого вопроса. См., например:

уточнения смысл категории «основные права и свободы человека» (ч. 2 ст. 17), в частности, критерии разграничения «основных» и иных прав и свобод человека.

В-шестых, существенным минусом Конституции РФ выступает несовершенство её структуры. По нашему мнению, оно выражается в наличии несоответствий между названием главы Конституции и ее фактическим содержанием. Однако Конституцию РФ нередко критикуют и за неверную последовательность расположения глав, в частности, за то, что «заглавное место занимают в ней общие, декларативно-констатирующие положения, объединенные формулой «основы конституционного строя»[13]. При таком построении Конституции на второй план отодвинуты права и свободы человека, что свидетельствует о доминировании общества и государства над человеком[14]. Полагаем, что подобная критика не совсем обоснована, поскольку изложение конституции целесообразно начинать с основополагающих, фундаментальных положений, раскрывающих способ организации государства и основы жизни общества. Кроме того, в главе 1 Конституции РФ (ст. 2) содержится положение о человеке и его правах как о «высшей ценности», что свидетельствует о гуманистической направленности основ конституционного строя России.

Более показательным является второе проявление несовершенства структуры Конституции РФ. В частности, не совсем ясно, зачем в главу 3 Конституции РФ «Федеративное устройство» включены положения о возможности ограничения свободного перемещения товаров и услуг (ч. 2 ст. 74), о денежной единице в Российской Федерации (ч. 1 ст. 75), о Центральном банке Российской Федерации (ч. 2 ст. 75), о государственных займах (ч. 4 ст. 75), о возможности участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях (ст. 79). Последнее положение целесообразно было бы отразить в главе 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя». Лишенным логики представляется наличие в главе 7 Конституции РФ «Судебная власть» статьи 129, посвященной прокуратуре Российской Федерации.

Несмотря на отмеченные формально-юридические недостатки Конституции РФ 1993 года, которые снижают её авторитет и ухудшают качество, Конституция оказала поистине революционное воздействие на развитие отечественного законодательства и предо-

---

Пчелинцев С. В. Соотношение понятий «умаление прав и свобод» и «ограничение прав и свобод»: теоретические аспекты // Современное право. 2006. №4. С. 47–50.

[13] Алексеев С. С. Конституция: надежды и действительность // Известия Уральского государственного университета. 1998. № 8. / http: // virlib. eunnet. net / proceedings / N 8_ 98/ win/07.htm.

[14] См.: Мухачев И. В. Проблемы гомеостазиса… С. 250.

пределила качественное своеобразие его последующего развития. Однако недостатки действующей Конституции обусловливают необходимость её скорейшего совершенствования. В этих условиях становится неудивительным многократное внесение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроектов о поправках к действующей Конституции. С период с 1994 по 2003 гг. было официально предложено более 250 поправок к тексту федеральной Конституции[15], направленных на ликвидацию её «слабых мест». В большинстве своём предложенные поправки касались (и касаются) перераспределения полномочий между Президентом РФ и Федеральным Собранием за счёт сокращения полномочий главы государства, усиления парламентского контроля над Правительством РФ, обеспечения подлинного равноправия субъектов РФ, закрепления более эффективных конституционных гарантий социальных прав личности, оптимизации законодательного процесса[16]. Вместе с тем, пока правящая элита обходится без текстуальных изменений Основного закона, ограничиваясь его опосредованной трансформацией через динамично развивающееся текущее законодательство, международные договоры с участием Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда РФ и региональных органов конституционной юстиции.

(Первоначальная публикация: Формально-юридические основания совершенствования Конституции Российской Федерации 1993 года // Актуальные вопросы современной российской правовой науки: сборник статей: В 2 ч. / Отв. Ред. Л. И. Устинова, В. В. Разбирин. Новосибирск: СибУПК, 2007. 208 с. С. 11–17.)

---

[15] См.: Сорокин В. В. Конституция Российской Федерации 1993 года: критерии стабильности // Ежегодный научно-практический доклад Российского союза юристов. М., 2004. С. 33.

[16] См., например: Чиркин В. Е. О некоторых проблемах реформы российской Конституции // Государство и право. 2006. № 6. С. 5–11; Зиновьев А. В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию Российской Федерации // Правоведение. 2000. № 4. С. 46–61; Ильин Ю. А. Некоторые вопросы совершенствования Конституции России: взгляд из провинции // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации: сб. ст. / РАН. ИНИОН. Центр социал. научно-информ. исследований. Отд. политологии и правоведения. Отв. ред. Ю. С. Пивоваров. М., 2000. С. 11–26.

Формально-юридические особенности Конституции Российской Федерации 1993 года (2008)

Принятие 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации существенно изменило правовую ситуацию в стране и явилось отправной точкой нового этапа развития отечественного законодательства. Новизна этого этапа была обусловлена, прежде всего, значением и особенностями Конституции РФ 1993 года. Как справедливо отмечает В. А. Туманов, данная Конституция «принадлежит к модели демократической конституции, утвердившейся в Европе во второй половине нашего века, сначала в Западной Европе после второй мировой войны, а затем после распада социалистической системы — в Восточной Европе»[1]. Исходя из этого, значение российской Конституции 1993 года заключается, во-первых, в том, что она нацелена на демократические преобразования, поскольку несет в себе ценности и ориентиры политического, социального, экономического и духовного развития, в центре которых находятся права и свободы человека, идеологический и политический плюрализм, верховенство права. Во-вторых, Конституция новой России принципиально изменила форму правления, характер и систему государственной власти, вследствие чего в практику государственного строительства стали последовательно внедряться такие начала как федерализм, разделение властей, разделение института главы государства и главы исполнительной власти, создание специализированных органов конституционного контроля. В-третьих, Конституция России стала «системообразующим началом в развитии российской государственности и правовой системы»[2], фундаментом государственно-правового развития России. На её основе проведены основные реформы, принципиальным образом изменившие облик нашей страны: федеративная, судебная, административная, местного самоуправления. В-четвертых, действующая Конституция опирается на общепризнанные международно-правовые стандарты. Таким образом, Конституция РФ 1993 года — это первая за всю историю России Конституция, соответствующая в целом основным общедемократическим требованиям. Это обстоятельство обусловливает качественное своеобразие российской Конституции, ее революционный характер по отношению к конституциям советского периода. В связи с этим возникает вопрос: каковы основные формально-юридические особенности Конституции РФ 1993 года? Думается, что к их числу можно отнести следующее.

---

[1] Конституция и закон: стабильность и динамизм / Отв. ред. В. П. Казимирчук. М., 1998. С. 11.

[2] Невинский В. В. Конституция Российской Федерации: испытание мировым опытом // Журнал российского права. 2003. №11. С. 67.

1. По обоснованному замечанию некоторых исследователей[3] Конституция РФ 1993 года с позиции расклада политических сил, действовавших накануне ее принятия, относится к числу «победных» конституций. Она была принята в разгар политического противостояния между Президентом РФ и Верховным Советом РФ, между Российской Федерацией и ее субъектами, между коммунистическими и демократическими политическими силами, в связи с чем, как отмечает А. Медушевский, «стала результатом конституционной революции и была октроирована сверху победившей стороной»[4]. На момент принятия Конституция РФ в принципе не могла выступить фактором, объединяющим различные политические элиты и социальные группы, и следовательно, не являлась результатом компромисса между различными социально-политическими силами общества по основополагающим вопросам его развития.

2. Конституция РФ 1993 года закрепляет новую модель конституционного строя, основанную на таких идейно-теоретических основах, как народовластие, разделение властей, идеологический и политический плюрализм, рыночная экономика, верховенство права. «Она положила конец — пишет С. С. Алексеев, — системе Советов, идеологизации государственной власти, всему комплексу начал и постулатов советского тоталитарного режима и одновременно закрепила главные ценности, определяющие взаимоотношения человека и власти в обществе, утверждающем и развивающем основы демократии…»[5]. Таким образом, Конституция России закрепила во многом противоположные советским конституциям политико-идеологические ценности.

По своему содержанию Конституция РФ в сравнении с предшествующими конституциями имеет более демократичный характер, что вызвано закреплением вышеназванных основ конституционного строя. Так, в области прав и свобод человека это проявилось в таких исходных началах конституционного статуса личности как свобода, принадлежность человеку основных прав и свобод от рождения, неотчуждаемость основных прав и свобод человека, непосредственное действие прав и свобод человека, гарантированность прав и свобод человека.

Вместе с тем действующая Конституция опирается в некоторой мере на опыт предшествующего конституционного развития страны. В частности, правильной представляется позиция М. П. Авдеенковой и Ю. А. Дмитриева, полагающих, что Конституция унаследовала такие

---

[3] См., например: Кравец И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб., 2005. С. 169.

[4] Медушевский А. Российская модель конституционных преобразований в сравнительной перспективе // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. №2 (43). С. 162.

[5] Алексеев С. С. Конституция: надежды и действительность // Известия Уральского государственного университета. 1998. №8. / http: // virlib. eunnet. net / proceedings / N 8_ 98/ win/07.htm.

традиционные для российской политической системы черты как федерация национального типа, слабая представительная демократия, сильная исполнительная власть[6].

3. Наряду с общепризнанными свойствами конституции как явления (высшая юридическая сила, учредительный и базовый характер, особый усложненный порядок принятия, модификации и отмены) Конституция РФ наделила себя такими дополнительными свойствами, как прямое действие (ч. 1 ст. 15) и специализированная охрана Конституционным Судом РФ (ст. 125).

4. В отличие от конституций советского образца, действующая Конституция по процедуре внесения в нее изменений и дополнений (глава 9) является одной из самых жестких в мире. Это объясняется, главным образом, двумя обстоятельствами: стремлением правящих сил во главе с Б. Н. Ельциным сохранить завоеванные в острой политической борьбе достижения, увековечить свою победу, и реакцией на чрезмерную гибкость последней советской Конституции 1978 года, в которую было внесено около 350 поправок. Вместе с тем, некоторые исследователи критикуют чрезмерную жесткость российской Конституции и обосновывают необходимость ее гибкого характера[7]. Полагаем, что процедура реформирования конституции должна быть сбалансированной: чрезмерная гибкость может стать предпосылкой крайней подвижности правовой системы и нарушения ее стабильности, а излишняя жесткость может предопределить ригидность правовой системы и выступить тормозом ее развития.

5. Действующая Конституция представлена особой иерархией её норм. Эта иерархия выражается, по нашему мнению, в трех формах. Во-первых, следует отметить приоритет положений главы 1 Конституции по отношению к положениям ее последующих глав (ч. 2 ст. 16). Во-вторых, положения ст. 135 Конституции РФ, закрепляющие более усложненный порядок пересмотра глав 1, 2 и 9, позволяют утверждать, что нормы, содержащиеся в этих главах, обладают большей юридической силой, чем нормы глав 3–8 российской Конституции. Налицо три уровня норм Конституции РФ: первый уровень — глава 1 «Основы конституционного строя», второй уровень — главы 2 и 9 и третий уровень — главы 3–8, а также «Заключительные и переходные положения». Однако существует мнение, согласно которому нормы глав 1, 2 и 9 имеют одинаковую юридическую силу в виду одинакового порядка их пересмотра[8]. В-третьих, в рамках глав 2–9 Конституции РФ нормы

---

[6] Конституционное право в Российской Федерации. В 9 тт. Т. 1. Основы теории конституционного права / М. П. Авдеенкова, Ю. А. Дмитриев. М., 2005. С. 230.

[7] См., например: Мухачёв И. В. Проблемы теории российского конституционного права. М., 1998. С. 33.

[8] См.: Бернд Визер. Некоторые размышления по поводу иерархии норм в системе конституционного права Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. №2 (27). С. 23.

отдельных статей являются приоритетными. Например, при соотношении положений ч. 3 ст. 55, предусматривающей возможность ограничения прав и свобод человека, и статей, их перечисляющих (за исключением обозначенных в ч. 3 ст. 56), первые будут обладать преимуществом.

6. С известной долей условности Конституцию РФ 1993 года можно считать конституцией переходного периода, закладывающей основы пути перехода России к устойчивому демократическому развитию в ряду цивилизованных стран современного мира[9]. Каковы основные признаки переходного периода и как они отражены в Конституции РФ 1993 года? В качестве неотъемлемых свойств переходного периода в развитии государства и права исследователи указывают: системный, всесторонний кризис; разнородность и противостояние социальной базы страны; смену общественно-политического строя и, прежде всего, формы и содержания государства; незавершенность государственно-правовых форм и явлений, вызванную, главным образом, борьбой старых и новых идеалов и ценностей[10]. Конституция РФ создавалась правящей социальной силой и фактически была принята ей в условиях острого противоборства различных социально-политических сил. Декабрь 1993 года породил Конституцию победившей социальной силы, то есть Конституцию, одобренную только частью российского общества. Тем самым Конституция принималась в переходный период переходной властью, что объективно исключает долговременное действие и неприкосновенность. «Конституция, принимаемая в переходных условиях — пишет В.В. Сорокин — обречена быть временной ввиду объективно неустойчивой общественной обстановки, интенсивно изменяющихся общественных отношений»[11].

В этих условиях становится неудивительным многократное внесение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроектов о поправках к действующей Конституции. С период с 1994 по 2003 гг. было официально предложено более 250 поправок к тексту федеральной Конституции[12], направленных на ликвидацию её «слабых мест». В большинстве своём предложенные поправки касались (и касаются) перераспределения полномочий между Президентом РФ и Федеральным Собранием за счёт сокращения полномочий главы государства, усиления

[9] Мнение о переходном характере Конституции РФ 1993 года разделяется не всеми исследователями. См., например: Березовский Д.В. Фактор стабильности конституции в российской правовой действительности // Юридический аналитический журнал. 2004. №1 (9). С. 28–30.

[10] См. подробнее: Сорокин В.В. Правовая реформа и переходный период в Российской Федерации // Конституция и правовая реформа в России: Межвуз. сб. статей / Под ред. В.Я. Музюкина, В.В. Сорокина. Барнаул, 2004. С. 11–56; Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 47.

[11] Сорокин В.В. Конституция Российской Федерации 1993 года: критерии стабильности // Ежегодный научно-практический доклад Российского союза юристов. М., 2004. С. 32.

[12] Там же. С. 33.

парламентского контроля над Правительством РФ, обеспечения подлинного равноправия субъектов РФ, закрепления более эффективных конституционных гарантий социальных прав личности, оптимизации законодательного процесса[13].

Принятие Конституции РФ в переходный период развития общества и государства нашло в ней ряд формальных проявлений. К их числу относится включение в Конституцию РФ раздела II «Заключительные и переходные положения», наличие в ней противоречий и пробелов, излишняя лаконичность, неразвернутость положений, расплывчатость некоторых фундаментальных идеалов. Данные проявления переходности были вызваны не только конъюнктурными политическими соображениями составителей конституции, но и недостатком четких представлений о перспективах развития российского государства и права. Следствием этого стала неадаптированность действующей Конституции к некоторым динамично изменяющимся общественным отношениям. Новые условия общественно-политической жизни подчеркивают, что Конституция РФ 1993 года частично устаревает и требует соответствующих текстуальных изменений. Более того, сами правящие силы (особенно после 2000 года) вынуждены приспосабливать Конституцию РФ к действительности, хотя и (пока) без формального изменения ее текста[14]. Иллюстрацией к сказанному может послужить реформа порядка формирования Совета Федерации, новый порядок замещения должности главы исполнительной власти субъекта РФ, развитие института конституционно-правовой ответственности законодательного и исполнительного органов государственной власти субъектов РФ, централизация государственного воздействия на местное самоуправление, меры по укрупнению субъектов РФ. Перечисленные примеры свидетельствуют о некотором преобразовании первоначального замысла составителей Конституции, о приведении «духа» Конституции РФ в соответствие с меняющимися реалиями.

7. Действующий Основной Закон имеет определённые, имеющие специфическое содержание недостатки. Не вдаваясь в подробный ана-

---

[13] См., например: Чиркин В. Е. О некоторых проблемах реформы российской Конституции // Государство и право. 2006. № 6. С. 5–11; Зиновьев А. В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию Российской Федерации // Правоведение. 2000. № 4. С. 46–61; Ильин Ю. А. Некоторые вопросы совершенствования Конституции России: взгляд из провинции // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации: сб. ст. / РАН. ИНИОН. Центр социал. научно-информ. исследований. Отд. политологии и правоведения. Отв. ред. Ю. С. Пивоваров. М., 2000. С. 11–26.

[14] Как известно верховная власть России придерживается принципа неизменности действующей Конституции. Так, Президент РФ В. В. Путин в начале своего первого президентского срока заявил, что «…у нас хорошая Конституция» и «…изменение Конституции не представляется неотложной и первоочередной задачей». См.: Путин В. В. Россия на рубеже тысячелетия // Российская газета. 1999. 31 декабря.

лиз, полагаем, что к их числу относятся: а) фиктивность некоторых положений Конституции РФ; б) наличие в Конституции определённых текстуально-правовых конфликтов; в) пробельность, которая проявляется в виде «недосказанности» отдельных положений статей Конституции, а также в отсутствии необходимых статей и даже тематических блоков, характерных для большинства современных конституций; г) конфликтогенность; д) вариативность и неопределённость содержания ряда норм; е) несовершенство структуры Конституции РФ.

Таким образом, с формально-юридической точки зрения действующая Конституция обладает совокупностью специфических черт, свидетельствующих о её особом месте в истории конституционного развития России. При этом ряд особенностей имеют явно негативный характер (например, формально-юридические недостатки содержания, супержёсткость трансформации) и обусловливают необходимость совершенствования Конституции РФ. Другие особенности (например, демократическая модель конституционного строя) имеют прогрессивное значение и выступают залогом стабильности правовой системы современной России.

(Первоначальная публикация: Формально-юридические особенности Конституции Российской Федерации 1993 года // Восстановительные модели в современном праве: публично-правовые и частно-правовые аспекты: сб. тр. / под общ. ред. Т. В. Шепель; НФИ ГОУ ВПО «КемГУ». Новокузнецк, 2008. 193 с. С. 3–8.)

Критерии обоснованности поправок к Конституции Российской Федерации (2009)

В течение 15 лет Конституция Российской Федерации развивалась, не претерпевая текстуальных изменений (кроме изменения наименований нескольких субъектов РФ). Прикосновенность Конституции РФ была нарушена лишь посредством двух законов о поправках от 30 декабря 2008 г. «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

Вместе с тем, предложения о внесении поправок в различные положения глав 3–8 Конституции РФ стали озвучиваться вскоре после её принятия. За период действия Конституции РФ в Государственную Думу различными уполномоченными субъектами был внесен 31 законопроект о поправках к ней. В этих законопроектах предложено более 70 поправок к Конституции России. Многочисленные предложения о поправках в Основной закон были высказаны и отдельными учёными. Подавляющее большинство предложенных поправок яв-

ляются сущностно-содержательными и лишь небольшая часть имеет редакционно-технический характер. С точки зрения содержания предлагаемых поправок они затрагивают федеративное устройство, правовое положение Президента РФ, высшие органы всех ветвей власти. Рекомендованные поправки распределяются неравномерно: большинство из них касаются реформирования положений глав 4–6 (более 70%), в то время как отсутствуют предложения об изменении положений главы 8 Конституции РФ. Ряд предложений о поправках в Конституцию РФ были продублированы в нескольких законопроектах. Иногда предлагаемые «поправки» ошибочно затрагивали положения глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, что согласно ст. 135 Основного закона влечёт за собой возможность его пересмотра. Любые поправки, вносимые в Конституцию РФ должны быть реально назревшими и оправданными. Представляется возможным выделить ряд критериев обоснованности поправок, под углом зрения которых целесообразно анализировать как поправки от 30 декабря 2008 г., так и поправки возможные в дальнейшем.

1. Поправки должны быть объективно обусловлены, то есть, вызваны реально назревшей необходимостью конституционных перемен. Это означает, что изменение общественных отношений, регулируемых Конституцией РФ должно приобрести существенный и необратимый характер. В этой связи уместно напомнить, что 8 октября 2003 года Законодательным Собранием Ивановской области в Государственную Думу был внесён проект Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации по изменению срока полномочий Президента Российской Федерации», которым предлагалось закрепить 7-летний срок полномочий главы государства. Постановлением Государственной Думы от 18 февраля 2004 года проект данного Закона был отклонён. За несколько дней до этого (12 февраля 2004 г.) по проекту названного закона было дано заключение двух комитетов Государственной Думы, в котором обоснованно утверждалось, что увеличение срока полномочий главы государства «не является гарантией лучшего выполнения Президентом Российской Федерации тех задач, которые на него возложены». Действительно, увеличение срока полномочий Президента РФ не улучшит автоматически ситуацию в стране, поскольку многие современные проблемы (например, экономический кризис) вызваны негативным воздействием глобальных факторов, с которыми Россия как отдельно взятое государство справиться не в силах. Примечательно другое: предложенные в 2003 году поправки оказались несвоевременными и потому были отвергнуты правящими кругами. К концу 2008 года ситуация в стране объективно не изменилась, но политическая воля нового лидера послужила решающим фактором в деле текстуального реформирования российской Конституции.

2. Критерием обоснованности поправок в Конституцию РФ является их легитимность. Они должны иметь широкую социальную поддержку, найти понимание и положительный отклик у большинства членов общества. Соответственно, поправки в Конституцию РФ не должны быть продиктованы групповыми интересами или интересами конкретных личностей, олицетворяющих верховную власть.

3. Предмет регулирования, охваченный поправкой к Конституции РФ должен отличаться повышенной важностью и значимостью, что обусловливает невозможность и недопустимость его регулирования посредством текущего законодательства. Например, спустя семь лет после отклонения в 1998 году законопроекта «О поправках к статьям 101, 102 и 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском расследовании)» был принят Федеральный закон от 27 декабря 2005 года «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

4. Важно, чтобы поправки в Конституцию РФ усиливали положительные тенденции общественного и государственного развития (например, развитие институтов гражданского общества) и способствовали искоренению отрицательных тенденций (например, наблюдаемое в настоящее время искоренение федеративных начал построения государства). Одним из проявлений положительного влияния поправок могла бы послужить их направленность на улучшение качества конституционного текста (восполнение пробелов, ликвидация противоречий, устранение смысловой неопределённости).

5. Посредством поправок в Конституцию РФ не следует решать краткосрочные, конъюнктурные задачи, ибо поправки преследуют стратегические цели и должны быть рассчитаны на долговременную перспективу и стабильное действие.

6. Поправки в Конституцию РФ желательно вносить тогда, когда соответствующая конституционная норма: 1) нежизнеспособна; 2) подверглась негативному «преобразованию», то есть существенному смысловому изменению при сохранении неприкосновенности текста; 3) имеет содержательный дефект.

7. Законопроект о поправках не должен иметь концептуальных недочётов, создающих угрозу нарушения целостности и смыслового единства конституционного текста. Например, в отзыве Правительства РФ от 1 июля 1999 г. на проект Закона РФ «О поправке к статье 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском контроле)» справедливо указывалось на то, что законопроект предлагает установить полномочия по проведению парламентских расследований только со стороны Государственной Думы, которая является одной из палат российского парламента. Следовательно, соответствующие полномочия необходимо закрепить и за Советом Федерации. Помимо этого,

в названии законопроекта речь идёт о парламентском контроле, а в содержании законопроекта говорится о парламентском расследовании, которое в общепринятом значении уже парламентского контроля.

Однако поправки неоправданные на сегодняшний день, могут стать востребованными в перспективе. Это хорошо заметно на примере предлагаемых ранее и реализованных в настоящее время изменений Основного закона в части увеличения срока полномочий Президента РФ. В то же время необходимо учитывать, что «декабрьские» поправки не прошли взвешенной социальной экспертизы, поскольку обусловлены во многом субъективными интересами правящей элиты. Соответственно, с учётом представленных критериев их сложно признать в полной мере обоснованными и жизненно важными.

(Первоначальная публикация: Критерии обоснованности поправок к Конституции Российской Федерации // Проблемы становления правового государства и гражданского общества в России. Материалы всерос. конф., 22–26 мая 2009 г. Краснодар, «Традиция». 584 с. С. 19–22.)

Поправки к Конституции Российской Федерации: проекты и реальность (2009)

Декабрь 2008 года ознаменовался пятнадцатилетним юбилеем Конституции Российской Федерации. Данное событие в очередной раз усилило интерес научной общественности к Основному закону нашего государства, его состоянию и перспективам развития. В связи с этим особую актуальность приобретает вопрос об оптимальном уровне обеспечения такого свойства конституции, как стабильность. Стабильность конституции обусловлена её сущностью как главного связующего звена правовой системы, обладающего высшей юридической силой и предполагающего действие в течение длительного исторического периода.

В научной литературе наблюдается два подхода к пониманию стабильности конституции. Одни понимают стабильность конституции как её неизменность, неприкосновенность текста вообще[1]. Однако большинство исследователей понимают сущность стабильности конституции как длительность её действия без внесения существенных изменений. Другими словами, речь идёт о долговременном сохранении незыблемости базовых положений конституции, отражающих сущность общественного и государственного устройства[2].

[1] Старилов Ю. Н. Будущее Конституции Российской Федерации: «реализация без изменений», «преобразование» или «неизбежность пересмотра»? (часть 2) // Право и политика. 2005. № 2. С. 6.

[2] См.: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 30; Михалева Н. А. Юридические свойства конституций и уставов

Как известно, «базовые» положения зачастую сосредоточены в тех частях конституции, в которые запрещено внесение поправок. Следовательно, такие положения могут быть изменены только посредством принятия нового основного закона. Получается, что стабильность конституции приравнивается к её неотменяемости, что, разумеется, ни одно и то же. Можно ли вести речь о сохранении стабильности конституции, если в рамках иных структурных её частей происходит существенная корректировка конституционного текста? Думается, что нет. Если же «базовые» положения содержатся не в «неотменяемых» частях конституции, то выявить такого рода положения весьма непросто. Объясняется это тем, что конституция как основной закон в принципе состоит из «базовых» норм и иерархизировать их в рамках «неотменяемых» частей конституции по степени важности вряд ли возможно. Поэтому более близок к пониманию сущности стабильности первый подход. Вместе с тем, важно чтобы стабильностью отличалась не только «буква» конституции, но и её «дух», ибо формально-юридически основной закон может оставаться неизменным, но фактически изменяться путём «преобразования». Исходя из сказанного, полагаем, что под стабильностью конституции следует понимать такое состояние конституции, которое характеризуется продолжительностью действия конституции, неизменностью её текста, смысловой неподвижностью норм конституции (или их незначительной смысловой подвижностью) и устойчивостью конституционного регулирования развивающихся общественных отношений.

Стабильность конституции имеет детерминированный характер, поскольку она обусловлена определёнными внеправовыми и правовыми факторами. Прежде всего, стабильность конституции, как и стабильность системы права в целом является естественным следствием и отражением устойчивости существующих политических, экономических, социальных и духовных отношений в государстве. Устойчивость фактических общественных отношений создаёт благоприятные условия для стабильности системы права государства в целом и конституции, в частности. Кроме того, устойчивость общественных отношений обусловливает существование иных факторов стабильности основного закона, заключающихся в том, что он: 1) отличается реальностью, то есть адекватно отражает действительность; 2) обладает высоким юридико-техническим качеством; 3) способен удовлетворять интересы подавляющей части членов общества и государства ввиду стратегического соответствия решаемым задачам политического, экономического, социального и духовного развития; 4) имеет внушительный потенциал реализации; 5) характеризуется жёсткостью процедуры текстуальной мо-

субъектов Российской Федерации как системная целостность // Право и государство: теория и практика. 2009. №1 (49). С. 20; Айтхожин К.К. Конституция Республики Казахстан: стабильность и динамизм // Конституционное и муниципальное право. 2008. №13. С. 32.

дификации. Кроме того, конституции присуще закрепление различных способов поддержания собственной стабильности. Так, среди способов обеспечения стабильности отечественной конституции фигурируют, в частности, Конституционный Суд РФ (ст. 125), Президент РФ (ч. 2 ст. 80, ч. 2 ст. 85, ч. 3 ст. 115), принцип прямого действия Конституции РФ (ч. 1 ст. 15), невозможность внесения поправок в главы 1,2 и 9 Конституции РФ (ст. 135).

В целом стабильность конституции — положительное и желаемое явление. Однако стабильность основного закона имеет и оборотную сторону: конституция не должна превращаться как в архаичный документ, так и в акт, оторванный от реальности и устремлённый в будущее. Безусловно, планка конституционных ценностей и целей бывает весьма высокой, в связи с чем необходимо определённое время, чтобы к ней приблизиться. Поэтому вполне обоснованным представляется закрепление в конституции программных положений, ориентированных на будущее предписаний. Однако место таких положений в конституции не должно быть значительным, ибо «потенциал закона нельзя считать эффективностью его действия»[3]. К тому же реализации «перспективных» положений конституции приходиться ждать неопределённо долгое время, что свидетельствует о некоторой фиктивности основного закона.

Фиктивность конституции может быть обусловлена и частой изменчивостью общественных отношений, подвижностью внутренней политики государства. Особенно заметным это становится на примере «жёстких» конституций, которые плохо приспособлены для оперативных и в то же время необходимых текстуальных изменений (например, конституции США, Польши, Португалии). Формальная неизменность конституции на фоне динамично развивающейся конституционной практики начинает отдалять основной закон от действительности, ослабляя его регулятивное значение. Конституция может не только игнорировать происходящие в обществе процессы, но и в известной мере препятствовать им. Такое положение становится закономерным в переходные эпохи, когда новый тип общественных отношений ещё не сложился и социально-экономические и политические структуры не укрепились. Следовательно, конституция, принятая в переходный период в принципе не может отличаться длительной стабильностью: в лучшем случае метаморфозы основного закона выражаются в поправках, а в худшем завершаются его пересмотром.

Основываясь на вышесказанном и учитывая состояние Конституции РФ, вопрос о поправках к Основному закону в настоящее время представляет определённую актуальность. Примечательно, что предложения

---

[3] Старилов Ю. Н. Будущее Конституции Российской Федерации: «реализация без изменений», «преобразование» или «неизбежность пересмотра»? (часть 1) // Право и политика. 2005. № 1. С. 7.

о внесении поправок (изменений, дополнений, новых редакций) в различные положения глав 3–8 Конституции РФ стали озвучиваться уже вскоре после её принятия. За период действия Конституции РФ в Государственную Думу Федерального Собрания различными уполномоченными субъектами (ст. 134) был внесен 31 законопроект о поправках к ней. В этих законопроектах предложено более 70 поправок к Конституции России. Многочисленные предложения о конституционных поправках были высказаны и отдельными учёными. Подавляющее большинство предложенных поправок являются содержательными и лишь небольшая часть имеет редакционно-технический характер. С точки зрения содержания предлагаемых поправок они затрагивают федеративное устройство, правовое положение Президента РФ, высшие органы всех ветвей власти. Рекомендованные поправки к Конституции РФ распределяются неравномерно: большинство из них касается реформирования положений глав 4–6 (более 70%), в то время как отсутствуют предложения об изменении положений главы 8. Ряд предложений о поправках в Конституцию РФ повторяется в нескольких законопроектах. В частности, трижды (20.01.1995 г. — постановлением Совета Федерации, 22.02.1995 г. — решением Московской областной Думы, 22.04.1998 г. — постановлением Государственного Совета Республики Татарстан) было предложено дополнить положения п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ правом Совета Федерации решать вопрос о возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации на территории России.

Иногда предлагаемые коррективы по своему содержанию затрагивают положения глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, что согласно ст. 135 Конституции влечёт за собой возможность её пересмотра. Например, О.О. Миронов предлагает исключить из главы 1 Конституции РФ статью 12 о местном самоуправлении, а В.Е. Чиркин считает необходимым закрепить в главе 1 Конституции РФ принципы социально-ориентированной рыночной экономики и социальной солидарности[4]. Более того, изменения в главы 1, 2 и 9 были предложены в пяти законопроектах «о поправках». Так, в проекте федерального конституционного закона[5] «О поправке к статье 135 Конституции Российской Федерации», внесённом в 1995 году группой депутатов Государственной Думы, было предложено увеличить число голосов членов Совета Федерации и депу-

---

[4] См.: Миронов О.О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право. 1998. №4. С. 5–9; Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2004. С. 76, 84.

[5] Многие законопроекты о поправках к Конституции РФ ошибочно облекались в форму федерального конституционного закона или федерального закона, хотя согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» должны приниматься в форме «закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации». См.: Собрание законодательства РФ. 1998. №10. Ст. 1146.

татов Государственной Думы в поддержку пересмотра положений глав 1, 2 и 9 с «трёх пятых» до «четырёх пятых»; в проекте федерального конституционного закона «Об изменении редакции статьи 43 главы 2 Конституции Российской Федерации», внесённом в 1996 году Смоленской областной Думой, предлагалось изменить содержание норм о праве на образование[6]. Очевидно, о «поправках» в данном случае речь вести нельзя, ибо воспроизведение такого рода инициатив возможно только в тексте другого основного закона.

Каковы содержание и направленность предлагаемых поправок к Конституции РФ? Примечательно, что поправки в законопроектах и поправки, предлагаемые учёными, зачастую не совпадают, в связи с чем их необходимо рассматривать отдельно. На внесение поправок в главу 3 Конституции РФ «Федеративное устройство» было направлено четыре законопроекта. Первый из них нацелен на ликвидацию автономной области и автономных округов как видов субъектов РФ, в связи с чем в нём предлагается исключить из положений Конституции РФ все упоминания об автономных образованиях. В пояснительной записке к законопроекту было указано, что его разработка «обусловлена наличием деструктивных сепаратистских устремлений среди отдельных субъектов Российской Федерации, искусственно созданных из автономных округов»[7], а цель заключается в отказе от смешанного принципа построения Федерации в пользу территориального. Цель и обоснование законопроекта вызывают определённое недоумение. Как известно, основная сепаратистская угроза исходила, главным образом, от некоторых республик в составе РФ, то есть субъектов также образованных по национальному принципу. Однако о республиках в законопроекте не сказано, по причине чего его цель оказывается недостижимой.

Во втором законопроекте было предложено дополнить ст. 73 Конституции РФ частью 2 следующего содержания: «В сложнопостроенных субъектах Российской Федерации — крае, области с находящимися в их составе автономными округами полномочия по предметам ведения, предусмотренным статьёй 72 Конституции Российской федерации, осуществляются органами государственной власти Российской Федерации, края, области и находящегося в их составе автономного округа совместно»[8]. Суть законопроекта заключалась в необходимости разгра-

---

[6] Здесь и далее при упоминании о законопроектах о поправках к Конституции РФ см. сайт http://www.constitution.garant.ru /DOC_1300.htm.

[7] Проект федерального конституционного закона «О поправках к Конституции Российской Федерации» был внесён группой депутатов Государственной Думы. 10 декабря 1996 г. он был принят Государственной Думой к рассмотрению, а 24 апреля 2003 г. был отклонен Постановлением № 3941-III ГД. См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 19. Ст. 1773.

[8] Проект федерального конституционного закона «О внесении дополнения в статью 73 Конституции Российской Федерации» был принят Постановлением

ничения дублирующихся полномочий органов государственной власти края (области) и входящего в их состав автономного округа по вопросам совместного ведения Федерации и её субъектов и преодоления вызванных этим конфликтов. Не оспаривая обоснованности законопроекта, представлялось бы более уместным включение указанных положений в ст. 72 Конституции РФ, посвящённую сфере совместного ведения РФ и её субъектов.

Третий и четвёртый законопроекты, внесённые Сахалинской областной Думой, были направлены в основном на дополнение ст. 67 Конституции РФ правилом о том, что «границы субъекта Российской Федерации, являющиеся частью Государственной границы Российской Федерации, могут быть изменены только с согласия субъекта Российской Федерации, определяемого итогами референдума, проведенного на территории субъекта Российской Федерации»[9]. Лейтмотивом их принятия послужило несовершенство положений ч. 3 ст. 67 Конституции РФ, позволяющих, по мнению разработчиков законопроектов, «без учёта мнения пограничных субъектов РФ изменять ту часть их границ, которая совпадает с государственной границей РФ»[10]. В отзывах Правительства РФ на каждый из законопроектов справедливо указывалось, что «предлагаемое законопроектом дополнение по существу дублирует действующие конституционные нормы», вторгается в предмет ведения Российской Федерации (определение статуса и защита государственной границы) и игнорирует существующий механизм учёта интересов субъектов РФ при решении вопросов территориального разграничения с иностранными государствами[11]. В заключении по рассматриваемому законопроекту комитетов Государственной думы по государственному строительству и по законодательству было указано также на нарушение принципа равноправия субъектов РФ путём предоставления приграничным субъектам РФ дополнительных полномочий и на недопустимость отождествления статуса границы субъекта РФ и государственной границы РФ.

Тюменской областной Думы от 31 октября 1995 г., а 8 апреля 2003 г. снят Государственной Думой с рассмотрения. См.: http://www.constitution.garant.ru / DOC_3847757. htm

[9] Проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 67, 72 и 102 Конституции Российской Федерации» был внесён в Государственную Думу 28 июня 1999 г, 13 сентября 1999 г. принят к рассмотрению, а 24 апреля 2003 г. отклонён Постановлением №3941-III ГД. Проект Закона Российской Федерации «О внесении дополнений в статью 67 Конституции Российской Федерации» был внесён в Государственную Думу 18 июля 2001 г., и отклонен также Постановлением Государственной Думы от 24 апреля 2003 г. См.: Собрание законодательства РФ. 2003. №19. Ст. 1773.

[10] См.: Пояснительная записка к проекту Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 67, 72 и 102 Конституции Российской Федерации» http:// www.constitution.garant.ru /DOC_3847708. htm

[11] См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3847710. htm; 3847772. htm

Учёные предлагают в главу 3 Конституции РФ поправки, направленные на преодоление асимметричности Российской Федерации (исключение из статьи 66 положения о «вхождении» автономного округа в состав края или области; ликвидация права республик в составе Российской Федерации на установление своего государственного языка, закреплённого в ч. 2 ст. 68 Конституции РФ)[12]; перераспределение отдельных предметов между Российской Федерацией и её субъектами (например, исключение из п. «а» ст. 71 Конституции РФ положений об отнесении к сфере ведения Федерации изменения Конституции РФ и включение данного вопроса в сферу совместного ведения РФ и её субъектов, то есть в п. «а» ч. 1 ст. 72)[13] и даже ликвидацию статьи 72 Конституции РФ с рассредоточением предметов совместного ведения по статьям 71 и 73 Конституции РФ[14].

Пять законопроектов были нацелены исключительно на внесение поправок в главу 4 Конституции РФ «Президент Российской Федерации». Ещё несколько проектов являлись комплексными, предлагая поправки в несколько глав Конституции РФ (включая главу 4) одновременно. Поправки были нацелены в основном на сужение круга полномочий главы государства, в том числе в пользу Государственной Думы, изменение срока полномочий Президента РФ и уточнение отдельных оснований прекращения его полномочий. Так, в двух законопроектах предполагалось лишить Президента РФ права формировать и возглавлять Совет Безопасности РФ[15], назначать и освобождать своих полномочных представителей[16], а в третьем — передать Совету Федерации полномочие Прези-

---

[12] См: Кондрашев А. А. Конституция России: варианты модернизации — проблемы и решения // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / под ред. С. А. Авакьяна. Т. 1. М., 2004. С. 171.

[13] См: Ескина Л. Б. Российская Конституция: развитие или реформирование? // Проблемы развития российской Конституции: Сб. статей / под ред. Л. Б. Ескиной. СПб., 2002. С. 12; Статычнюк И. О некоторых противоречиях российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 9.

[14] См: Гармонизация и усиление регионального законодательства и делового администрирования как условие регионального экономического развития. Сб. материалов междун. конф. (6–7 декабря 2001 г., Орёл). Орёл, 2002. С. 82.

[15] Проект Федерального конституционного закона «Об исключении пункта «ж» из ст. 83 Конституции Российской Федерации» был внесён членами Совета Федерации (автор — член Совета Федерации А. П. Мананников) 7 июня 1995 г., в феврале 2001 г. по нему был назначен ответственный комитет Государственной Думы, а 24 апреля 2003 г. законопроект был отклонён Постановлением Государственной Думы № 3938-III ГД. См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 19. Ст. 1773.

[16] Проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 83 Конституции Российской Федерации» был внесён 5 мая 1999 г. Волгоградской областной Думой, а 8 апреля 2003 г. на основании выписки из протокола № 167 заседания Совета Государственной Думы был возвращён субъекту права законодательной инициативы (в связи с несоблюдением требований пункта 1 статьи 3 Федераль-

дента РФ по утверждению военной доктрины России[17]. В проекте закона Российской Федерации «О поправке к статье 81 Конституции Российской Федерации», внесённом 8 августа 2006 г. Парламентом Чеченской Республики, было предложено отменить ограничение на занятие должности Президента РФ не более двух сроков подряд. Примечательно, что на основании протокола №183 (п. 45) заседания Совета Государственной Думы от 19 сентября 2006 г. было принято решение направить данный законопроект всем субъектам права законодательной инициативы для подготовки отзывов, предложений и замечаний. Но в последующем этот вопрос остался без движения. Проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 93, 103, 109, 125 Конституции Российской Федерации» преследовал цель упрощения процедуры отрешения от должности Президента РФ. Это выразилось в исключении из числа участников данной процедуры Верховного Суда РФ и в расширении оснований импичмента (достаточно постановления Государственной Думы «о возбуждении дела об отрешении Президента Российской Федерации»)[18].

Три комплексных законопроекта о поправках были направлены на усиление влияния на главу государства со стороны Государственной Думы. В одном из них предлагалось установить требование получения согласия Государственной Думы не только на назначение, но и на освобождение от должности Председателя Правительства РФ, а также получения Президентом РФ согласия Государственной Думы на отставку Правительства РФ[19]. Два других законопроекта предус-

---

ного закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» — поправки к Конституции Российской Федерации вносятся в форме проектов законов Российской Федерации). См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3853860. htm

[17] Проект федерального конституционного закона «О поправках к статьям 83, 102, 103, 110 Конституции Российской Федерации» был инициирован Московской областной Думой и принят к рассмотрению протоколом заседания Совета Государственной Думы №126 от 23 марта 1995 г. Впоследствии (6 февраля 2001 г.) по данному законопроекту был назначен ответственный комитет Государственной Думы, но фактически законопроект остался без дальнейшего движения. См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3847762. htm

[18] Законопроект был внесён группой депутатов Государственной Думы 29 июня 1998 г. и снят с рассмотрения на основании протокола №83 (п. 63) Совета Государственной Думы от 29 марта 2005 г. в связи с несоответствием требованиям статьи 134 Конституции РФ (число авторов на момент заседания Совета составляло менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы в связи с отзывом некоторыми депутатами своих подписей).

[19] Проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 83, 103 и 117 Конституции Российской Федерации» был внесён депутатами Государственной Думы 9 июня 1999 г., 21 июня 1999 г. принят Советом Государственной Думы к рассмотрению, а 22 сентября 1999 г. отклонён Постановлением Государственной Думы №4339-II ГД. См.: Собрание законодательства РФ. 1999. №40. Ст. 4794.

матривали необходимость получения Президентом РФ согласия Государственной Думы на назначение им на должность и освобождение им от должности заместителей Председателя Правительства РФ и ряда ключевых фигур в Правительстве РФ — руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами финансов, обороны, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, внешней разведки и безопасности, управлению государственным имуществом[20].

Кроме того, отдельные исследователи рекомендовали, например, восполнить конституционный пробел и закрепить в ч. 2 ст. 92 Конституции РФ порядок прекращения полномочий Президента РФ в связи со стойкой утратой им трудоспособности[21]; изменить процедуру импичмента Президента РФ (ст. 93) таким образом, чтобы после обвинения Президента РФ Государственной Думой в трёхмесячный срок проводился референдум Российской Федерации по вопросу о доверии главе государства[22].

Наибольшее число законопроектов было направлено на внесение поправок в главу 5 Конституции РФ «Федеральное Собрание». Два законопроекта касались вопросов формирования палат Федерального Собрания. В законопроекте «О поправке к статье 96 Конституции Российской Федерации» было предложено сократить срок одного периода действия Государственной Думы с четырёх лет до двух[23]. В соответствии с другим законопроектом предусматривалась выборность членов Совета Федерации сроком на четыре года и распространение на них тех же конституционных требований, которые предъявляются к депутатам Государственной Думы. Различие заключалось только в возрасте реализации пассивного избирательного права, который для члена Совета Федерации

---

[20] Проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 83, 103, 112 Конституции Российской Федерации» был внесён 16 сентября 1999 г. в Государственную Думу её депутатами, а 22 сентября 1999 г. был отклонен её Постановлением №4337-II ГД. См.: Собрание законодательства РФ. 1999. №40. Ст. 4792. См. также проект федерального конституционного закона «О поправках к статьям 83, 102, 103, 110 Конституции Российской Федерации» // http://www.constitution.garant.ru /DOC_3847762. htm

[21] См.: Овсепян Ж. И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. №15. С. 13–14.

[22] См: Балытников В., Иванов В. Конституционная модернизация: обновляя — сохранять, сохраняя — обновлять // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. №2 (31). С. 119.

[23] Проект федерального конституционного закона «О поправке к статье 96 Конституции Российской Федерации» был внесён депутатами Государственной Думы, 11 июля 1995 г. принят ей к рассмотрению, а 24 апреля 2003 г. отклонён постановлением Государственной Думы №3940-III ГД. См.: Собрание законодательства РФ. 2003. №19. Ст. 1772.

составлял 30 лет[24]. Мотивация такого рода предложений была изложена в пояснительной записке к законопроекту, в которой справедливо отмечалось, что «существующий в настоящее время принцип формирования Совета Федерации лишает его членов самостоятельности и независимости, ставя их перед перспективой отстранения от исполнения полномочий в случае конъюнктурного неудовольствия его деятельностью относительно небольшой (по сравнению с населением региона) группой депутатов либо губернатором «под нажимом» недовольного федерального центра»[25].

Однако большей частью предлагаемые в главу 5 Конституции РФ поправки предусматривали предоставление Совету Федерации и особенно Государственной Думе дополнительных полномочий. Так, Совет Федерации предлагалось наделить правом решать вопрос «о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Российской Федерации для обеспечения суверенитета и государственной целостности Российской Федерации, защиты прав и свобод человека и гражданина»[26].

В проекте закона Российской Федерации «О поправках к статьям 83, 102, 103, 107, 128, 129 Конституции Российской Федерации», внесённом 29 июня 1998 г. депутатами Государственной Думы, предлагалось перераспределить два полномочия верхней палаты парламента в пользу Государственной Думы: назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ. Помимо этого законопроект расширял полномочия Государственной Думы в части повторного рассмотрения федерального закона после его отклонения Президентом РФ, исключая из этой процедуры Совет Федерации (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ)[27]. Как было указано выше, в ряде законопроектов Государственной Думе были предоставле-

---

[24] Проект Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации» был утверждён Постановлением Государственной думы Астраханской области от 30 мая 2002 г. №159/6, но дальнейшая информация о судьбе этого законопроекта отсутствует.

[25] См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3015189. htm

[26] Проект Закона Российской Федерации «О поправке к части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации (об использовании Вооружённых Сил Российской Федерации на территории Российской Федерации)» был предложен Государственным Советом Республики Татарстан, 21 мая 1998 г. принят к рассмотрению протоколом №140 заседания Совета Государственной Думы, 6 октября 1998 г. снят Государственной Думой с рассмотрения (выписка №162–44). См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3005366. htm

[27] Указанный законопроект при его рассмотрении Государственной Думой в первом чтении принят не был, а 29 марта 2005 г. Протоколом Совета Государственной Думы №83 (п. 64) был снят с рассмотрения. См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3005153. htm

ны дополнительные полномочия давать согласие Президенту РФ на отставку Правительства РФ, освобождение от должности Председателя Правительства РФ, а также на назначение на должность и освобождение от должности отдельных членов Правительства РФ. Кроме того, в законопроекте «О поправках к статьям 103 и 117 Конституции Российской Федерации» было предложено наделить Государственную Думу правом выражать недоверие не только Правительству РФ в целом, но и отдельным его членам: Председателю Правительства РФ, его заместителям, министрам финансов, по делам обороны, внутренних дел, иностранных дел, руководителям службы внешней разведки и федеральной службы безопасности[28].

Двумя законопроектами предполагалось наделить дополнительными полномочиями обе палаты Федерального Собрания. В проекте Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 101, 102 и 103 Конституции Российской Федерации» предлагалось предоставить палатам право на осуществление парламентского контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти и должностных лиц, в том числе образование комиссий для проведения парламентских расследований[29]. В проекте закона Российской Федерации «О поправках к частям 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации» предусматривалось увеличение срока передачи принятых Государственной Думой федеральных законов на рассмотрение Совета Федерации с пяти дней до десяти дней, а также увеличение срока рассмотрения федерального закона Советом Федерации с четырнадцати дней до тридцати дней[30].

Многочисленные поправки были рекомендованы представителями научного сообщества в главу 5 Конституции РФ. Главным образом, поправки преследуют цель усиления полномочий парламента и усложнения процедуры роспуска Государственной Думы. Показательной иллюстрацией выступают предложения о наделении Государственной Думы правом отправлять Правительство РФ в отставку без риска быть рас-

---

[28] Данный законопроект был внесён депутатами Государственной Думы, 30 июня 1998 г. принят к рассмотрению протоколом №147 заседания Совета Государственной Думы, а 14 октября 1998 г. не принят при рассмотрении в первом чтении (постановление №3083-II ГД). См.: http://www.constitution.garant.ru / DOC_3024774. htm

[29] Указанный законопроект предложен депутатами Государственной Думы, 30 июня 1998 г. принят к рассмотрению протоколом №147 заседания Совета Государственной Думы, 14 октября 1998 г. не принят при рассмотрении в первом чтении (постановление №3081-II ГД). См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3005162. htm

[30] Законопроект был внесён Советом Федерации 17 декабря 1994 г., 21 мая 1998 г. принят к рассмотрению протоколом №140 заседания Совета Государственной Думы, 14 октября 1998 г. не принят при рассмотрении в первом чтении (постановление №3084-II ГД). См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3004387. htm

пущенной Президентом РФ (ч. 1 ст. 109)[31]; о предоставлении Государственной Думе права выражать недоверие не только Правительству РФ в целом, но и отдельным членам Правительства РФ[32]; о передаче Государственной Думе полномочий Совета Федерации по назначению судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ (п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ)[33].

Законопроекты о внесении поправок в главу 6 Конституции РФ «Правительство Российской Федерации» имеют только комплексный характер, вследствие чего содержащиеся в них законодательные предложения производны от поправок в главы 4 и 5 Конституции РФ. Соответственно, это обязательность получения согласия Государственной Думы на решение Президента РФ об отставке Правительства РФ (ч. 2 ст. 117), на назначение Президентом РФ заместителей Председателя Правительства РФ и некоторых руководителей федеральных органов исполнительной власти (дополнение к ст. 112), а также возможность выражения Государственной Думой недоверия отдельным членам Правительства РФ (дополнение к ст. 117).

Поправки в главу 6 Конституции РФ предложены и представителями юридической науки. Их предложения нацелены, с одной стороны, на ослабление зависимости Правительства РФ от Президента РФ, с другой стороны, на усиление влияния на Правительство РФ Федерального Собрания. В подтверждение первой тенденции следует указать на предложение наделить Председателя Правительства РФ правом непосредственного назначения своих заместителей (ч. 1 ст. 112) и участия в процедуре освобождения от должности членов Правительства РФ[34]. В русле второй тенденции предлагается, в частности, установить в ст. 116 Конституции РФ правило о том, что Правительство РФ слагает свои полномочия не только перед вновь избранным Президентом РФ, но и перед вновь избранной Государственной Думой; устранить предусмотренную в ч. 4 ст. 111 Конституции РФ возможность назначения Президентом РФ Председателя Правительства РФ без согласия Государственной Думы[35].

В отличие от глав 4–6 Конституции РФ, глава 7 «Судебная власть» была подвергнута попыткам реформирования лишь дважды. В проекте Закона Российской Федерации «О поправке к части 4 статьи 129 Конституции Российской Федерации» предлагалось изложить её в следующей редакции: «Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором

---

[31] См.: Кондрашев А. А. Указ. соч. С. 168.

[32] См.: Миронов О. О. Указ. соч. С. 7.

[33] См.: Митюков М. А. Модернизация Конституции: необходимость или очередные иллюзии? // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 41.

[34] См.: Алексеев С. С. Конституция: надежды и действительность // Известия Уральского государственного университета. 1998. №8. / http://virlib.eunnet.net/proceedings/N8_98/win/07.htm

[35] См: Балытников В., Иванов В. Указ. соч. С. 118.

Российской Федерации по согласованию с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации»[36]. Официальная цель предлагаемой поправки сводилась к тому, чтобы «повысить роль и статус прокуроров районов, городов, специализированных прокуратур, в определённой мере стабилизировать баланс властей в Российской Федерации»[37], но фактически таким путём предполагалось усилить органы региональной законодательной власти. В связи с этим в заключении Правового управления Аппарата Государственной Думы от 5 июля 2002 г. и в отзыве Правительства РФ от 8 февраля 2000 г. обоснованно указывалось на то, что законопроект, напротив, нарушает принципы единого и централизованного построения системы органов прокуратуры (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ), их независимости от иных органов государственной власти. Кроме того, в ряде случаев, круг вопросов, решаемых органами прокуратуры, выходит за пределы предметов ведения субъектов РФ и функции прокуроров могут осуществляться на территории нескольких субъектов РФ. Исходя из этого, «остаётся неясным — с каким из субъектов Российской Федерации должен согласовываться данный вопрос»[38].

Идея второго законопроекта «О поправках к статьям 104 и 125 Конституции Российской Федерации о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, правом обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и об изменении наименования главы 7 Конституции Российской Федерации», внесённого 20 ноября 1998 г. в Государственную Думу членами Совета Федерации более приемлема. Соответственно, вполне закономерны положительные заключения на данный законопроект Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе от 15 февраля 1999 г. и Правового управления Аппарата Государственной Думы от 5 января 1999 г. Более того, ещё раньше — Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» — Генеральному прокурору РФ было предоставлено право обращения в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, применённым или подлежащим применению в конкретном деле[39]. Этот факт примечателен не только тем,

---

[36] Указанный законопроект был внесён в Государственную Думу 5 октября 1999 г. Сахалинской областной Думой. 24 апреля 2004 г. законопроект был снят с рассмотрения Советом Государственной Думы (протокол №439) (документ опубликован не был). См.: СПС «КонсультантПлюс».

[37] Пояснительная записка к проекту Закона Российской Федерации «О поправке к части 4 статьи 129 Конституции Российской Федерации» См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3847770. htm

[38] См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3847770. htm; DOC_3847768. htm;

[39] См.: Российская газета. 1995. 25 ноября.

что произошло «преобразование» ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, но и тем, что удачно «преобразованная» норма была включена в законопроект о поправках к Конституции РФ и могла бы стать частью конституционного текста. Однако Постановлением Государственной Думы от 22 сентября 1999 г. № 4340-II ГД названный законопроект был отклонён[40].

Учёными также высказан ряд предложений о поправках в главу 7 Конституции РФ. Одни, подобно инициаторам законопроекта, обосновывают целесообразность изменения названия главы 7 с учётом наличия в ней норм о прокуратуре, или вообще выделение отдельной главы, посвящённой прокуратуре[41]. Другие предлагают выделить самостоятельную главу о Конституционном Суде РФ и конституционных (уставных) судах субъектов РФ[42]. Третьи указывают на необходимость дополнить положения ст. 125 Конституции РФ нормой о пределах толкования Конституции РФ Конституционным Судом РФ[43].

Несмотря на многочисленность предложений о поправках, Конституция РФ 1993 года не претерпела текстуальных изменений (кроме изменения наименований нескольких субъектов РФ) до конца 2008 года. Закономерно возникает вопрос о причинах столь длительного постоянства текста отечественного Основного закона.

Во-первых, основную роль в непринятии поправок сыграла позиция правящей элиты, долгое время придерживающейся принципа текстуальной неизменности российской Конституции. В частности, в самом начале своей работы в качестве исполняющего обязанности Президента РФ В. В. Путин заявил, что «…у нас хорошая Конституция» в связи с чем «…изменение Конституции не представляется неотложной и первоочередной задачей»[44]. Эта мысль в различных вариантах повторялась Президентом РФ и позднее[45]. Вероятно, в последние годы уходящего столетия и в первые годы текущего столетия верховной власти не хватало уверенности в том, что ей удастся реформировать Основной закон в удобном для себя направлении. Причиной тому была широко представленная в Государственной Думе Федерального Собрания и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ политическая оппозиция. В частности, в Государственной Думе второго созыва (1995–1999 гг.) из 450 депутатов

---

[40] См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 40. Ст. 4795.

[41] См: Ескина Л. Б. Указ. соч. С. 15.

[42] См: Зиновьев А. В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию Российской Федерации // Правоведение. 2000. № 4. С. 57.

[43] См.: Хабриева Т. Я. Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 28.

[44] Путин В. В. Россия на рубеже тысячелетия // Российская газета. 1999. 31 декабря.

[45] См. подробнее: Ткачук С., Тараторин Д. Конституцию заказывали? // Новые известия. 2004. 15 декабря.

279 депутатов входили во фракции, представляющие оппозиционные политические силы; в третьем созыве в оппозиции к правящей элите находились около половины депутатов. Противоположная расстановка социально-политических сил получила отражение в Государственной Думе четвёртого созыва (2003–2007 гг.), где 306 мест принадлежало депутатам фракции «Единая Россия». Действующий (пятый) созыв Государственной Думы, сформированный в декабре 2007 года, демонстрирует упрочение позиции «партии власти», число депутатов которой достигло 315 человек (70%). Представители Коммунистической партии Российской Федерации имеют, соответственно, 57 мест (13%), Либерально-демократической партии России — 40 мест (9%), партии «Справедливая Россия» — 38 мест (8%)[46]. Подобный расклад партийных сил наблюдается и в субъектах РФ. Достаточно заметить, что в настоящее время в законодательных (представительных) органах государственной власти всех 83 субъектов РФ большинство мест занимают депутаты от партии «Единая Россия».

Во-вторых, обращают на себя внимание формально-юридические недостатки законопроектов о поправках. В частности, некоторые законопроекты были внесены в Государственную Думу не в форме «законов Российской Федерации», как требуется в соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», а в форме «федеральных конституционных законов» или «федеральных законов» (например, проект федерального закона «О внесении изменения в пункт 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации»). В ряде случаев число авторов законопроекта о поправках на момент заседания Совета Государственной Думы о его рассмотрении составляло менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы (членов Совета Федерации) в связи с отзывом некоторыми депутатами (членами) своих подписей, что нарушало предписания ст. 134 Конституции РФ (например, проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 93, 103, 109, 125 Конституции Российской Федерации»).

В-третьих, несколько законопроектов были признаны излишними, поскольку дублировали действующие нормы Основного закона либо могли быть реализованы на уровне текущего законодательства. Так, подобные аргументы содержались в заключениях на проект Закона Российской Федерации «О внесении дополнений в статью 67 Конституции Российской Федерации» (о границах субъектов Российской Федерации). Широко известен и другой пример: спустя семь лет после отклонения законопроекта «О поправках к статьям 101, 102 и 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском расследовании)» был принят Федеральный закон от 27 декабря 2005 года

[46] См.: http://www.duma.gov.ru

«О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»[47].

В-четвертых, весьма распространёнными оказались концептуальные недочёты законопроектов, создающие угрозу нарушения целостности и смыслового единства конституционного текста. Например, в отзыве Правительства РФ от 1 июля 1999 г. на проект Закона Российской Федерации «О поправке к статье 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском контроле)» справедливо указывалось на то, что законопроект предлагает установить полномочия по проведению парламентских расследований только со стороны Государственной Думы, которая является лишь одной из палат российского парламента. Следовательно, соответствующие полномочия необходимо закрепить и за Советом Федерации. Помимо этого, в названии законопроекта речь идёт о парламентском контроле, а в содержании законопроекта говорится о парламентском расследовании, которое в общепринятом значении уже парламентского контроля.

Однако 5 ноября 2008 года в Послании Президента РФ Федеральному Собранию Д. А. Медведев заявил о необходимости внесения в Конституцию РФ поправок в части увеличения срока полномочий Президента РФ до 6 лет и Государственной Думы до 5 лет, а также усиления контрольных функций Государственной Думы в отношении Правительства РФ. Необходимость в увеличении сроков была объяснена стремлением к стабилизации функционирования государственных институтов. Президент РФ подчеркнул, что это необходимо сделать сейчас, «когда реализуются планы долгосрочного развития, а по сути решаются задачи перехода к экономике нового типа»[48]. Увеличение срока полномочий позволит Президенту РФ и Государственной Думе расширить возможности для реализации своих планов и программ в течение одного срока пребывания в должности. Очевидной причиной предложенных поправок является также стремление к экономии государственных средств, которые в больших объёмах расходуются на частые избирательные кампании.

Уже 11 ноября 2008 года Президент РФ внёс в Государственную Думу проекты законов Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации». 14 ноября 2008 года указанные законопроекты были одобрены Государственной Думой в первом чтении, 19 ноября — во втором чтении и 21 ноября — в третьем чтении. 26 ноября 2008 года проекты указанных законов были одобрены Советом Федерации и направлены на рассмотрение в законодательные

[47] См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

[48] См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

(представительные) органы власти субъектов РФ. В рекордно короткие сроки (менее чем за один месяц) законодательные (представительные) органы власти всех 83 субъектов РФ высказались за принятие поправок к Конституции РФ[49]. Между тем, согласно ст. 9 Федерального закона от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» № 33-ФЗ законодательный (представительный) орган субъекта РФ обязан рассмотреть закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в срок не позднее одного года со дня его принятия. Уже 22 декабря 2008 года Совет Федерации принял два постановления об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ названных законопроектов. Спустя несколько дней (30 декабря 2008 года) законы Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» № 6-ФКЗ и «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» № 7-ФКЗ были приняты[50]. Легитимация президентских инициатив позволила внести изменения и дополнения в ч. 1 ст. 81, ч. 1 ст. 96, ч. 1 ст. 103 и п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ. При этом Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 6-ФКЗ применяется в отношении Президента Российской Федерации и Государственной Думы, которые избраны после его вступления в силу.

«Президентские» поправки сложно оценить однозначно. Нельзя не приветствовать усиление контрольных функций Государственной Думы в отношении Правительства РФ в виде установления обязанности Правительства РФ ежегодно отчитываться в Государственной Думе об итогах своей деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно Государственной Думой. Это позволит в некоторой мере выровнять утраченный баланс высших органов законодательной и исполнительной власти. В то же время предлагаемая мера представляется недостаточно эффективной, поскольку не понятны последствия отрицательного реагирования Государственной Думы на отчёт Правительства РФ. Да и вероятность отрицательного реагирования при фактически однопартийном составе нынешней Государственной Думы крайне незначительна.

Инициативы Президента РФ в части увеличения сроков полномочий главы государства и Государственной Думы представляются спорными. Уместно напомнить, что 8 октября 2003 года Законодательным Собранием Ивановской области в Государственную Думу был внесён проект Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской

[49] См: Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

[50] См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 1,2.

Федерации по изменению срока полномочий Президента Российской Федерации», которым предлагалось закрепить 7-летний срок полномочий главы государства. Постановлением Государственной Думы от 18 февраля 2004 года проект данного Закона был отклонён[51]. За несколько дней для этого (12 февраля 2004 г.) по проекту названного закона было дано заключение двух комитетов Государственной Думы, в котором обоснованно утверждалось, что увеличение срока полномочий главы государства «не является гарантией лучшего выполнения Президентом Российской Федерации тех задач, которые на него возложены»[52]. Действительно, увеличение срока полномочий Президента РФ не улучшит автоматически ситуацию в стране, поскольку многие современные проблемы (например, экономический кризис) вызваны негативным воздействием глобальных факторов, с которыми Россия как отдельно взятое государство справиться не в силах. Успеть всё в течение одного президентского срока невозможно, даже если он будет более 6 лет. Примечательно другое: предложенные в 2003 году поправки оказались несвоевременными с точки зрения расстановки социально-политических сил в России, в особенности в субъектах Российской Федерации. К осени 2008 года ситуация в стране объективно не изменилась, но политическая воля нового лидера послужила решающим фактором в деле текстуального реформирования российской Конституции.

К тому же различие предлагаемых сроков полномочий главы государства и нижней палаты парламента нарушит синхронизированное цикличное обновление органов верховной власти и может снизить уровень достигнутого в настоящее время политического консенсуса между ними. При нормальном развитии политической ситуации в стране следующие выборы Президента РФ должны состояться в марте 2012 года. Поскольку Президент РФ будет избираться сроком на 6 лет, последующие выборы состоятся только в 2018 году, в то время как Государственная Дума, переизбранная в декабре 2011 года, будет вновь избираться в конце 2016 года. Разрыв между сроком избрания Президента РФ и Государственной Думы будет составлять, таким образом, около 1,5 лет: период достаточный для укрепления парламентской оппозиции и потенциального осложнения отношений между нижней палатой парламента и главой государства.

Таким образом, «декабрьские» поправки 2008 года, пошатнувшие стабильность юридической конституции, сложно воспринимать однозначно положительно, поскольку они не являются в полной мере необходимыми

---

[51] См.: Собрание законодательства РФ. 2004. №9. Ст. 727. Помимо этого 14 марта 2003 г. Государственная Дума возвратила субъекту права законодательной инициативы (группе депутатов Государственной Думы) проект Закона РФ «О внесении изменения в пункт 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации», которым предлагалось увеличить срок полномочий Президента Российской Федерации до 6 лет. См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3853984. htm

[52] Документ опубликован не был. См.: СПС «КонсультантПлюс».

и оправданными. Тот же тезис может быть использован при характеристике большинства законопроектов о поправках к Конституции РФ предложенных ранее. Вместе с тем несколько ранее рекомендованных поправок представляются обоснованными и в перспективе могли бы быть внесены в Основной закон. К их числу, по нашему мнению, относятся: новая редакция ст. 93 Конституции РФ, упрощающая процедуру отрешения от должности Президента РФ; предоставление права законодательной инициативы Генеральному прокурору РФ (ч. 1 ст. 104) и новое наименование главы 7 Конституции РФ «Судебная власть. Прокуратура»; предоставление Совету Федерации права решения вопроса о возможности использования Вооружённых Сил РФ на территории России (п. «г» ст. 102); увеличение срока рассмотрения Советом Федерации федерального закона с четырнадцати дней до тридцати дней (ч. 4 ст. 105).

(Первоначальная публикация: Поправки к Конституции Российской Федерации: проекты и реальность // Вестник алтайской науки. 2009. №4 (7). С. 137-150. 1,2 п.л.)

Предпосылки и формы развития Конституции Российской Федерации 1993 года (2009)

Недавно Конституция Российской Федерации 1993 года отметила свой пятнадцатилетний юбилей. Данное событие в очередной раз усилило интерес научной и политической общественности к Основному закону нашего государства, его состоянию и перспективам развития. В связи с этим особую актуальность приобрёл вопрос об оптимальном соотношении стабильности и динамичности действующей Конституции, нахождении баланса её неизменности и подвижности.

В целом стабильность конституции — это положительное и желательное явление. Однако стабильность основного закона имеет и оборотную сторону: конституция не должна превращаться в архаизм и в равной мере в оторванный от реальности и устремлённый в будущее идеал. Безусловно, планка конституционных ценностей и целей бывает весьма высокой, в связи с чем необходимо определённое время, чтобы к ней приблизиться. Поэтому вполне обоснованным представляется закрепление в любой конституции программных положений как предписаний ориентированных на будущее. Однако место таких положений в конституции не должно быть значительным, ибо позитивный потенциал закона вряд ли можно считать критерием эффективности его действия. К тому же реализации «перспективных» положений конституции приходиться ждать неопределённо долгое время, что свидетельствует о некоторой фиктивности основного закона.

Фиктивность конституции может быть обусловлена и частой изменчивостью общественных отношений, подвижностью внутренней политики государства. Особенно заметным это становится на примере «жёстких» конституций, которые плохо приспособлены для оперативных и в то же время необходимых текстуальных изменений (например, конституции США, Польши, Португалии). Формальная неизменность конституции на фоне динамично развивающейся конституционной практики начинает отдалять основной закон от действительности, ослабляя его регулятивное значение. Более того, конституция может не только игнорировать происходящие в обществе процессы, но и в известной мере препятствовать им. Такое положение становится закономерным в переходные эпохи, когда «новый тип общественных отношений ещё не сложился и социально-экономические и политические структуры не устоялись»[1]. Следовательно, конституция, принятая в переходный период в принципе не может отличаться длительной стабильностью: в лучшем случае метаморфозы основного закона выражаются в поправках, а в худшем случае завершаются его пересмотром.

Сказанное в полной мере может быть отнесено к Конституции РФ 1993 года. При сохранении формальной стабильности она как изначально, так и в последующие годы не всегда отличается адекватным отражением политико-правовых реалий. Представляется, что это выражается в следующем. Во-первых, в действующей Конституции с момента её принятия содержались положения с весьма отдалённой перспективой реализации. Например, положения, характеризующие Российскую Федерацию в качестве правового (ч. 1 ст. 1) и социального (ст. 7) государства во многом остаются пока добрым пожеланием. Во-вторых, в ряде случаев длительное время приходится ждать реализации «рядовых» положений Конституции РФ. К примеру, только спустя девять лет после принятия Конституции РФ была развита в отдельном федеральном законе норма о праве граждан на альтернативную гражданскую службу (ч. 3 ст. 59)[2], лишь в 2001 году с принятием Уголовно-процессуального кодекса были реализованы положения об исключительно судебных решениях по вопросам ареста, заключения под стражу и содержания под стражей (ч. 2 ст. 22). Некоторые нормы Конституции РФ (особенно бланкетные) не реализованы и к настоящему времени: не определён федеральным законом статус Совета Безопасности (п. «е» ст. 83), не установлен федеральным конституционным законом порядок изменения статуса субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 66), не принят предусмотренный ч. 2 ст. 135 Конституции РФ федеральный конституционный закон о Кон-

[1] Сорокин В. В. Конституция Российской Федерации 1993 года: критерии стабильности // Ежегодный научно-практический доклад Российского Союза Юристов. М., 2004. С. 32.

[2] См.: Федеральный закон от 25 мая 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

ституционном Собрании. В-третьих, развитие нашей страны, особенно в первые годы XXI века, повлекло за собой нежизнеспособность ряда других норм российской Конституции. В настоящее время мало общего с действительностью имеют положения о политическом многообразии и многопартийности (ч. 3 ст. 13), о разграничении посредством договоров компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти (ч. 3 ст. 11), о существовании сферы остаточного ведения субъектов РФ (ст. 73).

Конституция РФ подобно живому организму имеет собственное существование и обладает потенциальной способностью к развитию. Исходя из вышесказанного, необходимость в развитии Основного закона актуализируется, главным образом, при усилении его фиктивности. Это обусловливает необходимость постановки вопроса о возможных формах развития отечественной Конституции. На наш взгляд, Конституции РФ присущи четыре формы эволюции. Две из них имеют нетекстуальный характер, а две формы направлены на изменение конституционного текста. Во-первых, это реализация конституционных положений. Реализация — это естественный вариант развития Конституции РФ сопровождающий Основной закон до тех пор, пока он действует. Реализация может быть адекватной, то есть не порождающей нарушений конституционных норм, а может быть неадекватной. Когда конституция отличается подлинной стабильностью, адекватная реализация конституционных положений в текущем законодательстве и решениях правоприменительных органов становится объективным и оптимальным вариантом её развития. Если же неизменность конституции искусственно поддерживается правящими силами, то стабильность основного закона является только внешней.

Во-вторых, действующая Конституция развивается в форме «преобразования». Под «преобразованием» конституции принято понимать существенное изменение смысла её отдельных положений без формального вторжения в конституционный текст[3]. «Преобразование» Конституции РФ явление неоднозначное, поскольку может иметь не только позитивную, но и негативную направленность. Позитивное «преобразование» выражается в конструктивном уточнении и обогащении смыслового содержания конституционной нормы, принципиально не подрывающем её сущность. Негативное «преобразование» выхолащивает первоначальный доктринальный и правоустанавливающий смысл конституционной нормы, гипертрофирует её подлинное

[3] См.: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112; Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск, 2005. С. 8–18.

назначение[4]. К тому же Конституцию РФ нельзя «преобразовывать» бесконечно, поскольку по сравнению с первоначальным вариантом она может измениться до неузнаваемости. Поэтому закономерным может стать внесение в Конституцию РФ поправок, причём необязательно вытекающих их «преобразованных» норм Основного закона. По сути «преобразование» является промежуточным вариантом между адекватной реализацией Конституции РФ и её текстуальными изменениями. Зачастую факты «преобразования» являются показателем отдалённости отдельных норм Конституции РФ от реалий и одновременно способом ослабления их фиктивности. При «преобразовании» Конституция РФ, сохраняя формальную стабильность, фактически начинает её утрачивать, в связи с чем устойчивость Основного закона приобретает мнимый, декоративный характер.

За годы действия Основного закона конституционная практика накопила немало примеров его «преобразования» посредством федерального законодательства и решений Конституционного Суда РФ. Назовём лишь некоторые. 1) Включение в число субъектов, обладающих правом на обращение в Конституционный Суд РФ в порядке конкретного нормоконтроля Генерального прокурора РФ (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ). Данное правило было сформулировано в Законе РФ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 17 ноября 1995 г.). Согласно п. 6 ст. 35 Закона «Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, применённым или подлежащим применению в конкретном деле»[5]. Между тем, Конституция РФ позволяет обращаться в Конституционный Суд РФ с целью проверки конституционности закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле только по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов. 2) Фактическое дополнение ч. 4 ст. 125 Конституции РФ положением о том, что с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод в Конституционный Суд РФ могут обращаться не только граждане, но и лица без гражданства. В Постановлении от 17 февраля 1998 г. № 6-П Конституционный Суд установил дополнительное субъективное право апатридов: «Возможность защиты прав и свобод посредством конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные

[4] См. подробнее: Аничкин Е. С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Барнаул, 2008. С. 37–40.

[5] См.: Российская газета. 1995. 25 ноября.

Конституцией Российской Федерации» (п. 2)[6]. 3) Ограничение буквального смысла положений ч. 2 ст. 65 Конституции РФ, в соответствии с которыми «принятие в Российскую Федерацию и образование в её составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Буквальное понимание термина «образование» в данном контексте позволяет вести речь, по крайней мере, о таких случаях, как объединение субъектов РФ, разделение субъекта РФ на два и более новых субъекта РФ, выделение одного субъекта РФ из состава другого. Однако согласно ч. 1 ст. 5 Федерального конституционный закон от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации» «образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации»[7]. 4) Изменение положений ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ указанием на то, что по предметам совместного ведения РФ и её субъектов издаются не только федеральные законы, но и федеральные подзаконные нормативные правовые акты. Столь расширительное понимание «федеральных законов» было легализовано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» (п. 6)[8].

В-третьих, формой развития Конституции РФ являются поправки. Совсем недавно впервые за 15 лет действия в Конституцию РФ были внесены поправки в части увеличения срока полномочий Президента РФ до 6 лет и Государственной Думы до 5 лет, а также усиления контрольных функций Государственной Думы в отношении Правительства РФ[9]. Вместе с тем предложения о внесении поправок в различные положения глав 3–8 Конституции РФ стали озвучиваться уже вскоре после её принятия. За период действия Конституции РФ в Государственную Думу различными уполномоченными субъектами был внесен 31 законопроект

---

[6] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

[7] Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (часть 1). Ст. 4916.

[8] Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

[9] См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 31 декабря.

о поправках к ней[10]. В этих законопроектах предложено более 70 поправок к Конституции России. Многочисленные предложения о поправках в Основной закон были высказаны и отдельными учёными[11]. Подавляющее большинство предложенных поправок являются сущностно-содержательными и лишь небольшая часть имеет редакционно-технический характер. С точки зрения содержания предлагаемых поправок они затрагивают федеративное устройство, правовое положение Президента РФ, высшие органы всех ветвей власти. Рекомендованные поправки к Конституции РФ распределяются неравномерно: большинство из них касаются реформирования положений глав 4–6 (более 70%) при отсутствии предложений о поправках к главе 8. Ряд предложений о поправках к Конституции РФ повторяются в нескольких законопроектах. В частности, трижды (20.01.1995 г. — постановлением Совета Федерации, 22.02.1995 г. — решением Московской областной Думы, 22.04.1998 г. — постановлением Государственного Совета Республики Татарстан) было предложено дополнить положения п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ установлением права Совета Федерации решать вопрос о возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации на территории России.

Иногда предлагаемые коррективы по своему содержанию затрагивают положения глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, что согласно ст. 135 Конституции влечёт за собой возможность её пересмотра. Например, О. О. Миронов предлагает исключить из главы 1 Конституции РФ статью 12, а В. Е. Чиркин считает необходимым закрепить в главе 1 Конституции РФ принципы социально-ориентированной рыночной экономики и социальной солидарности[12]. Более того, изменения в главы 1, 2 и 9 были предложены в пяти законопроектах «о поправках». Так, в законопроекте «О поправке к статье 135 Конституции Российской Федерации», внесённом в 1995 году группой депутатов Государственной Думы было предложено увеличить число голосов членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в поддержку пересмотра положений глав 1, 2 и 9 с «трёх пятых» до «четырёх пятых».

Примечательно, что рассмотренные формы развития Конституции РФ не являются взаимоисключающими, поскольку могут осуществляться

---

[10] Соответствующие законопроекты опубликованы на сайте http://www.constitution.garant.ru /DOC_1300.htm.

[11] См., например: Зиновьев А. В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию Российской Федерации // Правоведение. 2000. № 4. С. 46–61; Кондрашев А. А. Конституция России: варианты модернизации — проблемы и решения // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / под ред. С. А. Авакьяна. Т. 1. М., 2004. С. 164–172.

[12] См.: Миронов О. О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право. 1998. № 4. С. 5–9; Чиркин В. Е. Конституция: российская модель. М., 2004. С. 76, 84.

синхронно в отношении различных норм Конституции РФ. Более того, воздействие всех трёх вариантов развития может испытывать и отдельно взятая норма Основного закона, но лишь при условии асинхронности её нетекстуальной и текстуальной модификации.

В-четвёртых, потенциальной формой эволюции действующей Конституции РФ может стать её пересмотр, необходимость которого обосновывает ряд исследователей[13]. Несмотря на немалое число приверженцев пересмотра Конституции РФ полагаем невозможным согласиться с ними по нескольким причинам. Во-первых, в нашей Конституции должно быть то, с чем подавляющее большинство членов общества принципиально мириться не может. Очевидно, в настоящее время Конституция РФ выполняет своё назначение и не создаёт препятствий для жизни и развития российского общества. Следовательно, глубинные и серьёзные предпосылки для смены действующей Конституции отсутствуют. В этой связи следует поддержать мнение В. Д. Зорькина о том, что «Конституцию нужно менять только в том случае, когда не менять невозможно»[14]. Во-вторых, пересмотр Конституции РФ неизбежно повлечёт за собой существенную деформацию правовой системы, которая формируется на базе Основного закона. В свою очередь, вызванная пересмотром Конституции РФ правовая нестабильность, дополнит внеправовые проблемы российского общества и может спровоцировать массовое социальное недовольство. В-третьих, нет гарантии того, что новый основной закон окажется близким к идеалу и позволит искоренить сложности, вызванные прежней конституцией. В известной мере такого рода надежды иллюзорны, поскольку существующие государственные и общественные проблемы обусловлены не несовершенством Конституции РФ, а глубинными факторами. Поскольку Конституция РФ по историческим меркам очень «молода» и её потенциал реализован слабо, во главу угла следует поставить не идею ревизии Основного закона, а идею всевозможного раскрытия его позитивных начал и сглаживания негативных проявлений.

Таким образом, в настоящее время Конституция РФ не отличается достаточной стабильностью, поскольку испытывает динамичное развитие нетекстуального (реализация, «преобразование») и текстуального (поправки) характера. Вместе с тем, это утверждение справедливо для большинства, но не для всех норм Конституции РФ, поскольку развитие некоторых из них до настоящего времени отсутствует. Остальные

[13] См: Авакьян С. А. Проблемы реформы Конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 75; Осейчук В. И. О небходимости нового этапа конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 7.

[14] Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 348.

нормы Конституции РФ развиваются неравномерно: одни подвергаются адекватной реализации, вторые нарушаются, третьи «преобразуются», в четвёртые вносятся поправки, пятые испытывают несколько вариантов развития.

(Первоначальная публикация: Предпосылки и формы развития Конституции Российской Федерации 1993 года // Право и государство: теория и практика. 2009. № 4. С. 20–23.)

Конституция Российской Федерации в условиях современного развития (2010)

Со времени принятия действующей Конституции РФ и до настоящего времени в политических кругах и научном сообществе не прекращаются дискуссии о путях повышения авторитета Основного закона и его значимости как непосредственного регулятора общественных отношений. Будучи по своей юридической природе актом прямого действия, Конституция РФ обладает огромным синергетическим потенциалом и призвана стать детерминантой устойчивого развития общества и государства. При этом она должна оставаться фактором стабильного функционирования правовой системы и правовой основой изменяющейся внутренней и внешней политики страны. Совместить и решить данные задачи крайне сложно без необходимого развития положений Конституции РФ в иных нормативных правовых актах, совершенствования практики её применения, а также (в исключительных случаях) без улучшения юридического качества текста Основного закона. В этой связи актуальным представляется осмысление возможных путей совершенствования Конституции РФ с точки зрения её состояния, практики применения и возможной текстуальной модификации.

1. Развитие положений Конституции РФ в текущем законодательстве. Прежде всего, необходима полная реализация бланкетно-отсылочных норм Конституции РФ. За годы её действия было принято подавляющее большинство федеральных конституционных законов и именных федеральных законов. Однако до сих пор остаются не принятыми федеральные конституционные законы об изменении статуса субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 66), о Конституционном Собрании (ч. 2 ст. 135), о Верховном Суде Российской Федерации (ч. 3 ст. 129), а также федеральный закон о статусе Совета Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83). Такое положение свидетельствует о незавершённости реализации отсылочных норм федеральной Конституции и обусловленной этим пробельности конституционно-пра-

вового регулирования. Восполнение такого рода пробельности особенно необходимо для того, чтобы усилить эффект прямого действия Конституции РФ (ч. 1 ст. 15).

Более того, в русле конкретизации предписаний Конституции РФ было принято немало законов, обусловленных смысловым посылом той или иной конституционной нормы. Так, на основании и в развитие отдельных положений Конституции РФ были приняты федеральные законы «О национально-культурной автономии» (п. «в» ст. 71), «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ст. 31), «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» (ст. 33). Положения ч. 1 ст. 77 Конституции РФ о праве субъектов РФ устанавливать систему региональных органов государственной власти вызвали появление во всех субъектах РФ законов об их органах государственной власти[1]. В то же время отсутствуют предполагаемые ч. 1 ст. 85 и ч. 2 ст. 77 Конституции РФ федеральные законы «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «О взаимоотношениях федеральных органов исполнительной власти и государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», на важность принятия которых справедливо указывается в литературе[2].

Крайне важным является дальнейшее поддержание верховенства Конституции РФ. Ведущей мерой в этом направлении остаётся преодоление противоречий нормам Конституции РФ положений иных нормативных правовых актов. Думается, что в настоящее время акцент следует ставить не на приведение в соответствие с Конституцией РФ иных нормативных правовых актов, а на их согласование с нормами Основного закона. Иными словами, центр тяжести необходимо перенести с устранения нормативных коллизий, на их предотвращение, снижение вероятности появления. Одной из действенных мер могло бы стать согласование проекта консти-

---

[1] См., например: Закон Республики Башкортостан от 30 декабря 2002 г. №448-з «О Государственном Собрании — Курултае Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. 2003. 10 января; Закон Алтайского края от 3 ноября 2005 г. №94-ЗС «Об Администрации Алтайского края» // Алтайская правда. 2005. 12 ноября; Закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. №241–21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2000. №9.

[2] См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М., 2007. С. 235; Колесов Ю.И. Правовое пространство России. Участие органов юстиции в обеспечении его единства. М., 2004. С. 106; Анненкова В.Г. Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики. Автореф. дисс… д.ю.н. М., 2006. С. 10.

туции (устава) субъекта РФ и проектов законов о поправках к конституции (уставу) субъекта РФ как основополагающих актов в системе законодательства субъектов РФ с Федеральным Собранием РФ. На основании п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ данную процедуру целесообразно предусмотреть в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ввиду недавнего создания Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации[3] целесообразно было бы установить обязанность законодательного (представительного) органа государственной власти направлять проекты названных законов в Центр мониторинга права. Соответственно, в Положении о Центре мониторинга права важно предусмотреть его обязанность проводить экспертизу проекта конституции (устава) субъекта РФ, проектов законов о поправках к конституции (уставу) субъекта РФ с вынесением заключений рекомендательного характера. В настоящее время Положение о Центре мониторинга права закрепляет лишь общие задачи и функции данного органа (например, анализ результатов законодательной деятельности на региональном уровне)[4], которые могут быть конкретизированы в русле предварительной проверки региональных основных законов (законопроектов о поправках к ним). В случае если конституция республики в составе Российской Федерации принимается особым учредительным органом или посредством республиканского референдума, обязанность направления проекта конституции можно возложить на особый учредительный орган и комиссию, осуществляющую подготовку и проведение референдума республики в составе Российской Федерации по принятию республиканской конституции.

2. Совершенствование применения Конституции РФ. В этом плане актуальным является выявление и поддержание условий эффективного применения Основного закона. К числу таких условий могут быть отнесены, в частности, обеспеченность реализации норм Конституции РФ необходимыми финансовыми ресурсами и организационным механизмом; установление мер юридической ответственности за неправильное применение Конституции РФ; адекватность понимания и толкования норм Конституции РФ субъектами-правоприменi-

---

[3] См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16 ноября 2007 г. №496-СФ «О Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. №48 (ч. 2). Ст. 5853.

[4] См.: Положение о Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 апреля 2008 г. №173рп-СФ // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

телями; соблюдение полноты и последовательности применения норм Конституции РФ; низкие количественные показатели правоприменительных актов, входящих в противоречие с положениями Основного закона; чёткое выявление конституционно-правового смысла норм текущих правовых актов.

Кроме того, весьма востребованной в настоящее время представляется организация мониторинга практики применения Конституции РФ как одного из направлений деятельности Центра мониторинга права. В частности, перспективной могла бы стать систематизация и анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ с целью отбора наиболее конструктивных и рациональных правоприменительных решений, посредством которых возможно совершенствование конституционного текста. Например, это предоставление Генеральному прокурору РФ права на обращение в Конституционный Суд РФ по вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов и нормативных договоров, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ. Основа этого правила (хотя и в усечённом виде) была заложена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г., в котором в дополнение к субъектам, перечисленным в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, правом на обращение в Конституционный Суд РФ по вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Федерации был наделён Генеральный прокурор РФ[5]. Или дополнение ст. 83 Конституции РФ нормой, закрепляющей полномочие Президента РФ издавать указы о включении в статью 65 Конституции РФ новых наименований субъектов Российской Федерации. Как известно, такое полномочие Президента РФ было сформулировано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 года по делу «О толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации»[6].

3. Возможные поправки к Конституции РФ: критерии оптимизации.

Любые поправки, вносимые в Конституцию РФ должны быть реально назревшими и оправданными. Представляется возможным выделить ряд критериев обоснованности поправок. Их целесообразно учитывать при оценке поправок, которые могут быть внесены в Основной закон в перспективе.

А) Поправки должны быть объективно обусловлены, то есть, вызваны реально назревшей необходимостью конституционных перемен. Это оз-

---

[5] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. по делу «О проверке конституционности положений ст. 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Российская газета. 2003. 29 июля.

[6] См.: Собрание законодательства РФ. 1995. №49. Ст. 4868.

начает, что изменение общественных отношений, регулируемых Конституцией РФ, должно приобрести существенный и необратимый характер.

Б) Критерием обоснованности поправок в Конституцию РФ является их легитимность. Они должны иметь широкую социальную поддержку, найти понимание и положительный отклик у большинства членов общества. Соответственно поправки в Конституцию РФ не должны быть продиктованы групповыми интересами или интересами конкретных личностей, олицетворяющих верховную власть.

В) Предмет регулирования, охваченный поправкой к Конституции РФ, должен отличаться повышенной важностью и значимостью, что обусловливает невозможность и недопустимость его регулирования посредством текущего законодательства.

Г) Важно, чтобы поправки в Конституцию РФ усиливали положительные тенденции общественного и государственного развития (например, развитие институтов гражданского общества) и способствовали искоренению отрицательных тенденций (например, ослабление федеративных начал построения государства). Одним из проявлений положительного влияния поправок могла бы послужить их направленность на корректировку нежизнеспособных норм и на улучшение качества конституционного текста (восполнение пробелов, ликвидацию противоречий, устранение смысловой неопредёлённости).

Д) Посредством поправок в Конституцию РФ не следует решать краткосрочные, конъюнктурные задачи, ибо поправки преследуют стратегические цели и должны быть рассчитаны на долговременную перспективу.

Е) Законопроект о поправках не должен иметь концептуальных недочётов, создающих угрозу нарушения целостности и смыслового единства конституционного текста.

С этих позиций заслуживают внимание ряд проектов поправок к Конституции РФ, предложенных ранее. Большинство из них сложно воспринимать однозначно положительно: они не всегда реально необходимы и имеют концептуальные недочёты. Вместе с тем несколько ранее рекомендованных проектов поправок представляются обоснованными и в будущем могли бы быть внесены в Основной закон.

Во-первых, это проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 93, 103, 109, 125 Конституции Российской Федерации», преследующий цель упрощения процедуры отрешения от должности Президента РФ. По мнению авторов законопроекта, оно должно выразиться в исключении из числа участников данной процедуры Верховного Суда РФ и в расширении оснований импичмента (достаточно постановления Государственной Думы «о возбуждении дела об отрешении Президента Российской Федерации»)[7].

[7] Законопроект был внесён группой депутатов Государственной Думы 29 июня 1998 г. и снят с рассмотрения на основании протокола № 83 (п. 63)

Во-вторых, конструктивным представляется предложение наделить Совет Федерации правом решать вопрос «о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Российской Федерации для обеспечения суверенитета и государственной целостности Российской Федерации, защиты прав и свобод человека и гражданина»[8], дополнив, тем самым, положения п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ.

В-третьих, в проекте закона Российской Федерации «О поправках к частям 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации» обоснованно предусматривалось увеличение срока рассмотрения Советом Федерации принятого Государственной Думой федерального закона с четырнадцати дней до тридцати дней[9].

В-четвёртых, привлекательной является идея законопроекта «О поправках к статьям 104 и 125 Конституции Российской Федерации о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, правом обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и об изменении наименования главы 7 Конституции Российской Федерации»[10] на «Судебная власть. Прокуратура».

(Первоначальная публикация: Конституция Российской Федерации в условиях современного развития // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва, 10–13 марта 2010 года / Под ред. С. А. Авакьяна. М.: «Издательский дом РоЛиКС», 2010. С. 22–25.)

Совета Государственной Думы от 29 марта 2005 г. в связи с несоответствием требованиям статьи 134 Конституции РФ (число авторов на момент заседания Совета составляло менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы в связи с отзывом некоторыми депутатами своих подписей).

[8] Проект Закона Российской Федерации «О поправке к части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации (об использовании Вооружённых Сил Российской Федерации на территории Российской Федерации)» был предложен Государственным Советом Республики Татарстан, 21 мая 1998 г. принят к рассмотрению протоколом № 140 заседания Совета Государственной Думы, 6 октября 1998 г. снят Государственной Думой с рассмотрения (выписка № 162–44). См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3005366. htm

[9] Законопроект был внесён Советом Федерации 17 декабря 1994 г., 21 мая 1998 г. принят к рассмотрению протоколом № 140 заседания Совета Государственной Думы, 14 октября 1998 г. не принят при рассмотрении в первом чтении (постановление № 3084-II ГД). См.: http://www.constitution.garant.ru / DOC_3004387. htm

[10] См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3007201. htm. Данный законопроект был внесён в Государственную Думу членами Совета Федерации 20 ноября 1998 г., но Постановлением Государственной Думы от 22 сентября 1999 г. № 4340-II ГД был отклонён. См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 40. Ст. 4795.

Применение Конституции Российской Федерации: сущность и специфика (2010)

Одним из юридических свойств Конституции РФ является её прямое действие, предусмотренное ч. 1 ст. 15 Основного закона. Прямое действие Конституции РФ означает, что нормы Основного закона должны применяться непосредственно в процессе разрешения конкретных юридических дел, не требуя обязательного наличия иных нормативных правовых актов. Как видно, прямое действие Конституции РФ неразрывно связано с её применением.

Как известно, применение права представляет собой наряду с соблюдением, исполнением и использованием одну из форм реализации права. Сущность правоприменения состоит в том, что это «властная деятельность органов государства (или иных органов по уполномочию государства), которые, используя свои специальные полномочия, издают акты индивидуального значения на основе норм права, решая тем самым по существу те или иные конкретные вопросы многогранной жизни общества»[1]. Соответственно, применение Конституции РФ можно определить как деятельность властных органов и должностных лиц, заключающуюся в осуществлении норм Конституции РФ в отношении конкретных жизненных обстоятельств и индивидуально определённых субъектов.

Вместе с тем отождествление категорий «прямое действие» и «применение» Конституции РФ представляется сомнительным. В известном Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. №8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» было выявлено четыре случая прямого действия Конституции РФ:

а) когда закреплённые нормой Конституции России положения, исходя из её смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность её применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) когда суд придёт к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей;

в) когда суд придёт к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции России;

г) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации

[1] Теория государства и права: учебник / под ред. А.С. Пиголкина. М.: «Юрайт», 2005. С. 466.

и субъектов РФ, противоречит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует[2].

Думается, что второй, третий и четвёртый случаи являются однотипными, поскольку обусловлены высшей юридической силой Конституции РФ. Данное свойство Конституции РФ означает: все иные нормативные правовые акты не могут ей противоречить, а в случае такого противоречия необходимо применять положения Конституции РФ. Первый же случай фактически охватывает две разные ситуации: когда конституционные положения являются самодостаточными и, исходя из их необходимой ясности и завершённости, могут подлежать прямому применению; и когда конституционные положения не содержат отсылок к федеральным конституционным законам и федеральным законам, при отсутствии которых соответствующая норма непосредственно применяться не может. Иными словами, Пленум Верховного Суда РФ допускает случаи, когда нормы Конституции РФ непосредственно применены быть не могут. В то же время Конституция РФ, устанавливая свойство прямого действия, не дифференцирует его в зависимости от содержания своих норм. Следовательно, прямое действие Конституции РФ формально сохраняется даже тогда, когда её применение в конкретных правоотношениях невозможно. Сказанное позволяет поддержать сложившееся представление, в соответствии с которым «принцип прямого действия норм Конституции Российской Федерации не следует абсолютизировать»[3].

Из вышесказанного следует **первая** специфическая черта применения Конституции РФ. В отличие от иных нормативных правовых актов в Основном законе содержится относительно большое число норм, которые не могут подлежать применению в собственном смысле слова. Такое положение обусловлено несколькими причинами. Во-первых, абстрактным, общим характером отдельных конституционных норм (например, ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 32)[4]. Во-вторых, бланкетностью ряда конституционных норм, предполагающих принятие определённых федеральных конституционных законов и федеральных законов (например, ч. 4 ст. 81, ч. 2 ст. 114, ч. 3 ст. 118). В-третьих, отсылочным характером некоторых конституционных предписаний, когда адресатом отсылки выступают международные договоры (ст. 69), внутрифедеральные договоры (ч. 3 ст. 11, ч. 4 ст. 66), законы субъектов РФ (ч. 1 ст. 66), подзаконные нормативные

---

[2] См.: Российская газета. 1995. 28 декабря.

[3] Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: «Юстицинформ», 2007. С. 91.

[4] См. подробнее: Туманов Д. К вопросу о применении Конституции Российской Федерации в случае пробелов в праве, а также о роли Конституционного Суда Российской Федерации в выявлении таких пробелов // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. №6. С. 9–10.

правовые акты (ч. 2 ст. 100). Отсылочные нормы Конституции РФ могут применяться лишь опосредованно, то есть наряду с предусмотренными ими правовыми актами.

Второе. Особенностями обладает объект правоприменения, то есть собственно нормы Конституции РФ. Нормы Конституции РФ существенно отличаются от норм иных правовых актов тем, что они обладают высшей юридической силой, наиболее высокой степенью учредительности, сравнительной устойчивостью (стабильностью), повышенной охраной со стороны государства, значительной степенью обобщённости (универсальности, масштабности) предписаний, всеохватывающим характером регламентации.

Третье. Весьма часто в процессе правоприменения обнаруживаются противоречия между применяемой нормой права и иными правовыми нормами. Однако коллизии проявляющиеся в процессе применения Конституции РФ отличаются своеобразием. 1) Ввиду того, что Конституция РФ обладает высшей юридической силой (ч. 1 ст. 15) отсутствует её конкуренция с иными нормативными правовыми актами. 2) На Конституцию РФ не распространяется общее правило о приоритете международных договоров по отношению к внутреннему законодательству России (п. «г» ч. 2 ст. 125). 3) Конституция РФ представлена особой иерархией её норм, предопределяющей вероятность обнаружения коллизий между ними. Следует указать на приоритет положений главы 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» по отношению к положениям её последующих глав (ч. 2 ст. 16). Также положения ст. 135 Конституции РФ, закрепляющие более сложный порядок пересмотра глав 1, 2 и 9, позволяют утверждать, что нормы, содержащиеся в этих главах, обладают большей юридической силой, чем нормы глав 3–8 российской конституции. Очевидно сосуществование трёх уровней норм Основного закона: первый уровень — глава 1; второй уровень — главы 2 и 9; третий уровень — главы 3–8 и раздел второй «Заключительные и переходные положения». В связи с этим уместно напомнить о том, что Конституция РФ не свободна от определённых текстуально-правовых конфликтов. В частности, показательным является противоречие между ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, декларирующей равноправие субъектов РФ и рядом других норм Конституции РФ (в ч. 2 ст. 5 республика в отличие от иных видов субъектов РФ именуется «государством», в ч. 2 ст. 68 республики наделяются правом устанавливать свои государственные языки). Обращает на себя внимание и противоречие между п. «а» ст. 71 и ст. 136 Конституции РФ: п. «а» ст. 71 относит к предмету ведения Российской Федерации изменение федеральной конституции, в то время как ст. 136 фиксирует правило о том, что поправки к главам 3–8 Конституции РФ вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее

чем двух третей субъектов Федерации. Стоит напомнить, что Конституционный Суд РФ не уполномочен проверять одну норму Основного закона на предмет соответствия другой его норме, в связи с чем такого рода противоречия без поправок или даже пересмотра Конституции РФ остаются непреодолимыми.

Четвёртое. Собирательной специфической чертой выступают особенности в этапах применения Основного закона. К числу особенностей полагаем возможным отнести следующее.

По справедливому замечанию В. О. Лучина «выбор конституционной нормы, подлежащей применению обычно не вызывает тех трудностей, которые характерны для данной стадии в иных правоприменительных процессах»[5]. Так, не требуется особых усилий по проверке подлинности и юридического действия применяемой нормы, определения правильности её текста. Это обусловлено длительностью постоянства текста Конституции РФ, крайне слабой динамикой её изменения.

Несмотря на то, что Конституция РФ в процессе её применения может толковаться различными субъектами, самим Основным законом (ч. 5 ст. 125) установлен особый орган-толкователь Конституции РФ — Конституционный Суд РФ. Кроме нормативного толкования Конституции РФ, предназначенного для распространения на неопределённый круг лиц и случаев, Конституционный Суд РФ осуществляет также казуальное толкование тех или иных положений Основного закона (ч. 4 ст. 125). Казуальное толкование происходит в рамках конкретного дела и обязательно для участвующих в нём сторон. Примечательно, что в ряде случаев наблюдается специфический результат толкования нормы Конституции РФ Конституционным Судом РФ в виде её «преобразования»[6].

Существуют основания для выделения особого способа применения Конституции РФ, заключающегося в выявлении Конституционным Судом РФ конституционно-правового смысла положений иных правовых актов в процессе осуществления конституционного нормоконтроля (ч. 2, 4 ст. 125 Конституции РФ). Применяя в таких случаях Конституцию РФ, Конституционный Суд РФ соотносит с её «буквой» и «духом» нормативные предписания иных правовых актов, вскрывает конституционность или неконституционность проверяемых норм и формирует обязательное для всех субъектов правопонимание.

Некоторые представленные в литературе мнения о специфике применения Конституции РФ представляются спорными. Так, В. О. Лучин

[5] Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 105.

[6] См. подробнее: Аничкин Е. С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Барнаул, 2008. С. 70–108.

в качестве особенности применения Конституции РФ указывает на «возможность, а в ряде случаев — необходимость и целесообразность одновременного, совмещённого применения конституционных норм и норм текущего законодательства»[7]. На практике же весьма распространено синхронное применение норм иных правовых актов, например, когда в правоприменительном акте содержится ссылка на федеральный закон и на закон субъекта РФ. Соответственно, выделять совмещённое правоприменение в качестве специфической черты применения норм Основного закона вряд ли оправдано.

Спорным представляется мнение В. И. Анишиной, полагающей, что «прямое применение Конституции может быть сопряжено с одновременным отказом от применения действующих нормативных актов, когда они противоречат Конституции»[8]. Данный приём не характерен для применения норм Основного закона, поскольку используется и в тех случаях, когда норма подлежащего применению правового акта явно входит в противоречие с аналогичной по предмету регулирования нормой правового акта большей юридической силы. Так, принимая решение по конкретному делу, суд может отказаться от применения действующего и подлежащего применению постановления Правительства РФ, нормы которого входят в очевидное противоречие с федеральным законом и применить нормы последнего.

Таким образом, особая правовая природа Конституции РФ налагает отпечаток на её применение. Основными специфическими чертами применения Основного закона являются объект правоприменения (нормы Конституции РФ), «неприменимость» ряда его положений, особенности правоприменительной процедуры, нетипичный характер возникающих в процессе правоприменения коллизий. Учёт и дальнейший анализ перечисленных особенностей применения Конституции РФ поможет с максимальным эффектом использовать её потенциал, позволит раскрыть новые глубинные аспекты её содержания, сделает Основной закон реальным «локомотивом» дальнейшего развития российского государства.

(Первоначальная публикация: Применение Конституции Российской Федерации: сущность и специфика // Суверенная российская государственность на рубеже XX–XXI вв.: материалы межрегионального научно-практического семинара, посвящённого 20-летию Декларации о государственном суверенитете РСФСР (Барнаул, 21 мая 2010 г.) / отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2010. 158 с. С. 15–21.)

---

[7] Лучин В. О. Указ. соч. С. 102.

[8] Анишина В. И. Прямое применение Конституции РФ как критерий самостоятельности судебной власти // Российский судья. 2006. №9. С. 20.

Политическое влияние как фактор развития Конституции Российской Федерации (2012)

Проблема соотношения права и политики долгое время продолжает оставаться одним из остро стоящих и нерешённых вопросов юриспруденции. Составной частью этой проблемы является вопрос взаимодействия политики и основного закона государства. Его можно рассматривать, по меньшей мере, в двух аспектах: политического влияния на конституцию и обратного влияния основного закона на политику государства. В рамках настоящей статьи подвергается исследованию первый аспект вопроса о взаимодействии политики и основного закона государства на примере действующей Конституции России. Истоки политического влияния на конституцию обусловлены природой и содержанием самого основного закона. Любая конституция является не только правовым актом высшей юридической силы, но и важнейшим политическим документом. Политическая функция присуща конституции потому, что она всегда устанавливает основы организации и функционирования верховной государственной власти, а также закрепляет принципы государственной политики, выступая, тем самым, одновременным регулятором политических отношений.

Конституция РФ не является исключением. Более того, в российской Конституции немало норм, провоцирующих политическую составляющую в их понимании, реализации и развитии (в том числе посредством текущего законодательства). Во-первых, Конституция РФ предусматривает принятие различного рода политических документов: «доктрины» (п. «з» ст. 83), «посланий» (п. «е» ст. 84, ч. 3 ст. 100), «программ» (ч. 2 ст. 41, п. «е» ст. 71)[1]. Во-вторых, Конституция РФ закладывает возможность возникновения политических конфликтов. Например, в сфере функционирования высших органов государственной власти это выражается в чрезмерных полномочиях Президента РФ за счёт ограничения полномочий иных органов государственной власти, в первую очередь — Федерального Собрания РФ. Конфликтность отношений между Президентом РФ и Федеральным Собранием РФ (особенно Государственной Думой) была показательной для 90-х гг. прошлого века. В-третьих, диспозитивные, неопределённые по смыслу и рамочные нормы Конституции РФ предопределяют высокую вероятность политического усмотрения высших органов государственной власти при их толковании и реализации. В частности, сложно не согласиться с Л. А. Шарниной в том, что на основе политического усмотрения производится назначение Президентом РФ Председателя Пра-

[1] См. подробнее: Кондратьева М. А. Конституционное право и политика в Российской Федерации: соотношение в сфере регулирования и конституционного контроля. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 17.

вительства РФ (ст. 111 Конституции РФ), принятие Президентом РФ решения об отставке Правительства РФ (ст. 117 Конституции РФ), использование Президентом РФ права на отклонение федерального закона, принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ)[2].

В силу политических причин отдельные нормы Конституции РФ могут оказываться недействующими, невостребованными общественной практикой. К примеру, чтобы не будировать общественно-политические кампании по пересмотру Конституции РФ долгие годы не принимается предусмотренный ч. 2 ст. 135 федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании». Подобным образом сдерживается решение вопроса о принятии федерального конституционного закона «Об изменении статуса субъекта Российской Федерации» (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ).

Взаимосвязь Конституции РФ и политики прослеживается как на этапе создания Основного закона, так и в ходе его последующего действия: при реализации его норм субъектами верховной власти, при проверке на соответствие Конституции РФ нормативных правовых актов, при текстуальном и нетекстуальном развитии конституционных положений. В связи с этим актуальность представляет выявление основных путей политического влияния на развитие Конституции РФ.

1. Прежде всего, политическое влияние неизбежно на стадиях разработки и принятия основного закона. Среди прочего эта закономерность проявляется в том, что определённые положения включаются в проект основного закона и в его окончательный текст под воздействием тех или иных политических обстоятельств, важнейших событий общественной и государственной жизни. Иными словами, отдельные нормы основного закона имеют политические истоки и являются следствием (а иногда и одновременно превенцией на будущее) определённых политических процессов и событий, предшествовавших принятию конституции. Данный тезис хорошо просматривается на примере Конституции РФ 1993 года. Ввиду того, что она с точки зрения сложившегося на момент принятия соотношения сил в механизме верховной власти стала итогом борьбы и показателем победы Президента РФ Б. Н. Ельцина и руководимого им Совета Министров РФ над Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ, неудивительно такое важнейшее начало действующей конституции как сильная президентская власть на фоне относительно слабого парламента.

Подобные факты встречаются и в нормах конституций (уставов) субъектов РФ, на содержание которых оказывают влияние определённые политические ситуации. Например, следствием военно-

[2] См.: Шарнина Л. А. Понятие политического усмотрения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 7, 8.

политического конфликта 1992 г. между Республикой Ингушетия и Республикой Северная Осетия (Алания) стало появление в нормах Конституции Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г., закрепляющих основы конституционного строя республики, положений о необходимости возвращения политическими средствами незаконно отторгнутой у Республики Ингушетия территории (ст. 11). Сепаратистские устремления и политические амбиции правящих кругов некоторых республик в составе РФ (Башкортостан, Дагестан, Татарстан) породили в 90-е гг. прошлого столетия их конституционные нормы о «государственном суверенитете». Логическим следствием принципа суверенитета республики явились также противоречащие Конституции РФ положения о принадлежности республике верховной власти на своей территории; о народе республики как носителе суверенитета и единственном источнике власти; о верховенстве конституции республики и ее законов; о праве республики приостанавливать действие правовых актов РФ на своей территории; о договорном характере статуса республики как субъекта РФ; о статусе республики как субъекта международного права. Например, вопреки п. «к» ст. 71 Конституции РФ, предусматривающей нахождение в ведении Российской Федерации внешней политики и международных отношений, Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. (п. 3 ст. 79) до принятия её новой редакции от 3 декабря 2002 г. относила к ведению Государственного Собрания Республики Башкортостан определение совместно с Президентом Республики Башкортостан ее внешней политики. В таких условиях объяснима негативная реакция федерального центра, нашедшая формальное выражение в ряде решений Конституционного Суда РФ о признании соответствующих норм республиканских основных законов противоречащими Конституции РФ[3].

2. Политическая составляющая находит формальное выражение в некоторых решениях Конституционного Суда РФ, конкретизирующих положения Основного закона и развивающих их смысл. Особенно заметным это становится в случаях, когда в порядке абстрактного или конкретного нормоконтроля проверяются нормативные правовые акты, являющиеся источниками конституционного права, что объясняется изначальной политизированностью последних. Политизация решений Конституционного Суда РФ проявляется, главным образом, в политиче-

[3] См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. №92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан // Собрание законодательства РФ. 2000. №29. Ст. 3117.

ской аргументации собственных позиций и выводов, а также в использовании терминологии политического характера.

В конкретных решениях Конституционного Суда РФ упоминается о «политической целесообразности»[4], «учёте политических факторов[5], «политической воле»[6], «политических причинах»[7]. В одном из решений Конституционный Суд РФ даже определил политику, как «сферу борьбы за власть»[8]. Также примечательными являются ссылки Конституционного Суда РФ в качестве своеобразного обоснования резолютивной части своих решений на «изменение обстоятельств» и необходимость учёта конкретных исторических

[4] Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» (п. 4) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

[5] Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2004 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С. И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» (п. 4.1) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 47. Ст. 4691.

[6] Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея» (п. 3.5) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

[7] Определение Конституционного Суда РФ от 15.12.2000 № 270-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Тверской области о проверке конституционности положения статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» и статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость», а также жалоб открытого акционерного общества «Мосэлектроприбор» и Алтайского краевого союза общественных организаций инвалидов на нарушение данными нормами конституционных прав и свобод» (п. 2) // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

[8] Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И. В. Артемова и Д. А. Савина» (п. 4.1) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

условий, определённой политической ситуации, сложившейся на период рассмотрения дела. В частности, в п. 3.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 года «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов» Суд отметил: «По смыслу изложенных правовых позиций … федеральный законодатель вправе устанавливать требования к численному составу политических партий исходя из конкретно-исторических условий развития Российской Федерации; данные требования … объективно обусловлены решаемыми в законодательном порядке задачами в сфере развития политической системы…»[9].

За годы своей работы Конституционный Суд РФ рассмотрел немало «политически резонансных» дел, становясь невольным участником важнейших событий общественной и государственной жизни. Наряду с этим особая значимость решений Конституционного Суда РФ, их основанность на положениях Конституции РФ как важнейшего политико-правового документа дополнительно обусловливает влияние политики на деятельность этого органа, а значит, усиливает роль политического фактора в развитии Основного закона. Вместе с тем, по справедливому замечанию М. А. Кондратьевой, «политическое влияние, оказываемое на деятельность Конституционного Суда РФ, должно быть сдержанным и даже исключительным»[10].

3. Поскольку одной из форм развития Конституции РФ являются поправки, обращает на себя внимание их политическая мотивация. Как известно, поправки к Конституции Российской Федерации были внесены только один раз: законами от 30 декабря 2008 года «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» № 6-ФКЗ и «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» № 7-ФКЗ[11]. В пояснительной записке, обосновывающей необходимость принятия поправки к Конституции РФ об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы, отмечается, что «увеличение срока полномочий позволит Президенту Российской Федерации и Государственной Думе не только определить направления дальнейшего развития страны и начать осуществление намеченных целей, но и во многом реализовать задуманное в течение одного срока полномочий», а установление более продолжительного срока полномочий главы государства в сравнении с парламентом продиктовано «необхо-

[9] Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

[10] Кондратьева М. А. Указ. соч. С. 19.

[11] См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 1,2.

димостью обеспечения стабильного, поступательного развития страны и преемственности государственной политики»[12]. Уже из пояснительной записки становятся очевидными политические предпосылки и суть предлагаемых поправок.

Уместно напомнить, что 8 октября 2003 года Законодательным Собранием Ивановской области в Государственную Думу был внесён проект Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации по изменению срока полномочий Президента Российской Федерации», которым предлагалось закрепить 7-летний срок полномочий главы государства. Постановлением Государственной Думы от 18 февраля 2004 года проект данного Закона был отклонён[13]. За несколько дней для этого (12 февраля 2004 г.) по проекту названного закона было дано заключение двух комитетов Государственной Думы, в котором утверждалось, что увеличение срока полномочий главы государства «не является гарантией лучшего выполнения Президентом Российской Федерации тех задач, которые на него возложены»[14]. Действительно, увеличение срока полномочий Президента РФ не улучшит автоматически ситуацию в стране, поскольку многие современные проблемы (например, мировой экономический кризис) вызваны негативным воздействием глобальных факторов, с которыми Россия как отдельно взятое государство справиться не в силах. Реализация всего задуманного в течение одного президентского срока маловероятна, даже если он будет продолжительным. Примечательно другое: предложенные в 2003 году поправки оказались несвоевременными с точки зрения расстановки социально-политических сил в России, особенно в субъектах Российской Федерации. Поскольку к осени 2008 года ситуация в стране изменилась, политическая воля лидера государства послужила решающим фактором в деле текстуального реформирования российской конституции. Принятие соответствующих поправок и к тому же в весьма короткие сроки (менее чем за 2 месяца) является важным показателем влияния и авторитета центральной власти, сыгравшей главную субъективную роль в развитии Основного закона.

[12] Пояснительная записка от 11 ноября 2008 г. «Обоснование необходимости принятия поправки к Конституции Российской Федерации об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

[13] См.: Собрание законодательства РФ. 2004. №9. Ст. 727. Помимо этого 14 марта 2003 г. Государственная Дума возвратила субъекту права законодательной инициативы (группе депутатов Государственной Думы) проект Закона РФ «О внесении изменения в пункт 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации», которым предлагалось увеличить срок полномочий Президента Российской Федерации до 6 лет. См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3853984. htm

[14] СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован небыл.

4. Роль политического фактора в развитии Конституции РФ находит проявление в «преобразовании» её норм, то есть в изменении (порой существенном) их смысла без формального вторжения в конституционный текст. Обновлённое прочтение Конституции РФ детерминировано различными причинами, в том числе политического свойства. К их числу могут быть отнесены, в частности, смена лидера государства и вызванное этим изменение политического курса; ротация политической элиты (например, в результате изменения соотношения сил в парламенте страны); особенности взаимоотношений общегосударственной и региональных элит; баланс сил высших органов законодательной и исполнительной власти; наличие политического давления на законодателя и (или) орган конституционного контроля в условиях авторитарного государственного режима; уровень согласия основных социально-политических сил в обществе; обеспечение интересов определённой категории лиц в ущерб остальным. Конституционная практика последнего десятилетия накопила немало примеров «преобразования» Основного закона по политическим мотивам. При этом факты нетекстуального изменения Конституции РФ органично вплетаются в основные тенденции общественно-политического развития страны на рубеже 20–21 вв. и являются их своеобразным формализованным выражением.

Усиление центростремительных тенденций во внутрифедеративных отношениях ослабило самостоятельность субъектов РФ и укрепило их зависимость от федерального центра. В данных условиях обнажились недостатки вертикальных внутрифедеративных договоров, умножающих противоречия между федеральным и региональным законодательством и способствующих асимметричности российского федеративного государства. Поэтому федеральный центр взял курс на аннулирование действующих и ограничение появления новых договоров. Легальная основа свёртывания договорного процесса была заложена в ст. 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 года (в редакции от 4 июля 2003 года) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которой заключение внутрифедеративных вертикальных договоров возможно только в случае, «если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий»[15]. Отсюда следует приоритет федерального закона по отношению к договору и снижение вероятности появления такого рода договоров вооб-

[15] Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст. 5005; Российская газета. 2003. 8 июля.

ще. В результате изменения политической практики оказались нейтрализованы положения ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, предусматривающие разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов посредством соответствующих договоров. Очевидно, что потенциал одной и той же нормы Конституции РФ (ч. 3 ст. 11) проявился по-разному в зависимости от изменения политического курса на соответствующем этапе развития страны.

Тенденция укрупнения субъектного состава Федерации нашла выражение в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации». Он издан на основе ч. 2 ст. 65 Конституции РФ, в которой установлено, что «принятие в Российскую Федерацию и образование в её составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Буквальное понимание термина «образование» в данном контексте позволяет вести речь, по крайней мере, о таких случаях, как объединение субъектов РФ, разделение субъекта РФ на два и более новых субъекта РФ, выделение одного субъекта РФ из состава другого. Однако согласно ч. 1 ст. 5 указанного Закона «образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации»[16]. Как видно, законодатель уравнял по смыслу понятия «образование» и «объединение», хотя первое понятие по смыслу более широкое.

В условиях централизации власти наблюдается явное расширение полномочий Президента РФ, благоприятной основой чего являются положения ст. 80 Конституции РФ о функциях главы государства. В этих нормах заложены «подразумеваемые» полномочия Президента РФ, ставшие выявленными благодаря текущему законодательству и решениям Конституционного Суда РФ[17]. Например, это осуществление непосредственного руководства деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (ст. 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»)[18]. Данное полномочие было легализовано независимо от положений Конституции РФ о том, что «исполнительную власть Российской Федерации

[16] Собрание законодательства РФ. 2001. №52 (часть 1). Ст. 4916.

[17] См. подробнее: Аничкин Е.С. Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI вв. М., 2010. С. 194–196, 219–222.

[18] См.: Собрание законодательства РФ. 1997. №51. Ст. 5712.

осуществляет Правительство Российской Федерации» (ч. 1 ст. 110). Как известно, Президент РФ является главой государства (ч. 1 ст. 80 Конституции РФ), не выступая одновременно в качестве главы исполнительной власти[19].

Или другой пример. Принципиальным изменениям подвергся порядок замещения должности главы исполнительной власти субъекта РФ, состоящий в наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ[20]. Данное нововведение свидетельствует о расширении президентской власти и заметном продвижении в деле выстраивания в России властной вертикали, концентрирующей полномочия у федерального центра, что признают и сами представители верховной власти. В частности, полномочный представитель Президента РФ в Конституционном Суде РФ М. В. Кротов в своём выступлении в рамках слушания в Конституционном Суде РФ дела о «назначении губернаторов» признал, что «сформулированные в Законе от 11 декабря 2004 года реформы стимулируют процессы централизации формы государственного устройства России, но не отрицают её федеративное устройство»[21]. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» (п. 5) Суд фактически отошёл от правовой позиции, выраженной в Постановлении от 18 января 1996 года по «алтайскому делу»[22], что уже является показателем

[19] Примечательно, что ещё на этапе обсуждения проекта Конституции РФ предложения о совмещении Президентом РФ должностей главы государства и главы исполнительной власти отвергались, как противоречащие концепции проекта Основного закона. См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Том 12. М., 1996. С. 281, 318.

[20] См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства. 2004. № 50. Ст. 4950.

[21] Кротов М. В. Выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации (с приложением решений Конституционного Суда Российской Федерации): сборник / под ред. М. А. Митюкова. М., 2009. С. 54.

[22] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // Российская газета. 1996. 1 февраля.

«преобразования» Основного закона. Если в Постановлении от 18 января 1996 года Суд констатировал незыблемость принципа выборов главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации непосредственно народом, то в Постановлении от 21 декабря 2005 года признал не противоречащей Конституции РФ процедуру наделения гражданина РФ полномочиями главы исполнительной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта РФ[23].

Подобным образом можно иллюстрировать и другие политические тенденции последних лет: этатизацию местного самоуправления, резкое сужение законотворческих полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения, выхолащивание сферы остаточного ведения субъектов РФ. Перечисленные направления политического развития в силу своей важности, кардинальности и масштабности объективно оказывают очевидное (текстуальное) влияние на текущее законодательство и латентное (нетекстуальное) влияние — путём «преобразования» — на Основной закон государства.

Как видно, политическое влияние является неотъемлемым «спутником» развития Конституции РФ. Как своеобразный политико-правовой феномен оно естественно и в принципе неустранимо. Изменяться может лишь степень интенсивности политического влияния на Основной закон. В целом политическое влияние как фактор развития Конституции РФ отличается такими особенностями как ситуативность (в плане изменчивости политической конъюнктуры), субъективизм, латентность, внеправовой характер, постоянство воздействия. В настоящее время сформировалось несколько путей такого влияния на Основной закон: действие политического фактора при включении тех или иных норм в первоначальную редакцию Конституции РФ; наличие политической составляющей в определённых решениях Конституционного Суда РФ; политическая мотивация поправок к Конституции РФ; «преобразование» Конституции РФ под воздействием причин политического свойства.

(Первоначальная публикация: Политическое влияние как фактор развития Конституции Российской Федерации // Право и политика. 2012. №5. С. 867–874.)

[23] Собрание законодательства РФ. 2006. №3. Ст. 336.

2. Преобразование Конституции Российской Федерации

Преобразование Конституции Российской Федерации: понятие, виды, пределы (2008)

Со времени принятия Конституции РФ прошло почти пятнадцать лет, но всё это время не утихали споры по поводу целесообразности внесения поправок в действующий Основной закон и даже его пересмотра. Во многом эти споры были спровоцированы частой изменчивостью политической обстановки, борьбой правящих и оппозиционных сил, несовершенством текста действующей Конституции, слабой реализацией её отдельных положений. Однако стремительно развивающаяся конституционная практика свидетельствует о том, что трансформация конституционных норм может происходить и без формального вторжения в текст российской Конституции. Другими словами, наблюдается своеобразное «преобразование» Конституции РФ — существенное изменение действительного (первоначального и (или) буквального) смысла конституционных положений.

Категория «преобразование конституции» правовой науке известна давно. Ещё на рубеже XIX–XX вв. она была введена в научный оборот и исследована немецким государствоведом Г. Еллинеком, понимавшим под «преобразованием» конституции «те изменения, которые оставляют её текст в прежнем виде и вызываются фактами, не связанными непременно с намерением произвести такое изменение, или с сознанием, что последнее обязательно произойдёт»[1]. Возможность нетекстуальных изменений конституции признавалась в российской юридической науке дореволюционного[2] и советского[3] периодов.

Применительно к действующей российской Конституции исследуемый феномен воспринимается в научной среде неоднозначно. Сторонники текстуальной модификации Конституции РФ оценивают мнения о происходящем «преобразовании» конституции как спорные[4] или не-

---

[1] Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / Пер. с нем. Б. А. Кистяковского. СПб., 1907. С. 5.

[2] См.: Ивановский В. В. Учебник государственного права. Казань, 1909. С. 156–157; Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Сост., примеч., указ. В. В. Сапова. СПб., 1998. С. 504–510; Тарановский О. В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917. С. 502.

[3] См.: Котляревский С. А. СССР и союзные республики. Изд. 2-е. М-Л., 1926. С. 125–126, 129; Игнатьев В. И. Советский строй (возникновение и развитие Конституции Союза ССР). М-Л., 1928. С. 55–57; Понтович Э. Э. О правах органов Союза и союзных республик в области законодательства // Право и жизнь. 1927. №5. С. 4, 8, 12–14.

[4] См.: Лукьянов А. И. Раздумья о конституции // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. С. А. Авакьяна. Т. 1. М., 2004. С. 41.

верные в принципе[5]. Другие, напротив, полагают, что оптимальным вариантом развития Конституции РФ в современных условиях выступает именно «преобразование»[6]. В некоторой мере эта установка обусловлена позицией правящих сил — сторонников неприкосновенности действующей Конституции. Так, бывший Президент РФ В. В. Путин неоднократно заявлял: «Ресурсы Конституции далеко не исчерпаны. И об этом должны хорошо помнить те, кто пытается спекулировать на теме возможных поправок к Основному закону»[7].

Сторонниками «преобразования» Основного закона справедливо обосновывается необходимость максимального использования заложенного в действующей Конституции потенциала и, как следствие этого, обеспечения стабильности всей правовой системы государства. Учитывая формально-юридические недостатки Конституции РФ и изменения общественно-политической ситуации в стране со времени её принятия, представляется, что наиболее правильным и спокойным вариантом является не радикальное либо частичное реформирование нашей Конституции, а её постепенная и осторожная адаптация к велениям времени. Использование этого варианта позволит ослабить фиктивность формальной Конституции РФ и в то же время усилит её адекватность фактической конституции. В этой связи следует согласиться с мнением Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина, согласно которому нашу Конституцию как богатейшую кладовую неявных знаний «следует не править, а интерпретировать»[8].

Таким образом, категория «преобразование» Конституции РФ имеет право на существование и всестороннее исследование. Многогранность и богатство содержания данного правового явления создаёт предпосылки для поиска в числе прочего классификационных критериев и выявления на их основе видов преобразования Конституции РФ. Полагаем возможным выделить следующие критерии класси-

---

[5] См.: Авакьян С. А. Проблемы реформы конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 74–75; Керимов Д. А. О проблемах действующей Конституции Российской Федерации и её реализации // Конституции России 10 лет: опыт реализации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Г. Н. Чеботарёв. Тюмень, 2003. С. 12.

[6] См.: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112; Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск, 2005. С. 8–18.

[7] Путин В. В. Наш долг — бережно относиться к Конституции // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 4.

[8] Цит. по: Корня А. Конституции приспособят к жизни // Независимая газета. 2004. 1 марта. С. 3.

фикации преобразования Конституции РФ: 1) способ преобразования; 2) юридико-технические приёмы; 3) механизм осуществления; 4) структурно-тематическое деление текста Конституции РФ; 5) характер содержания.

1. Наиболее распространённой в науке конституционного права можно признать классификацию преобразования основных законов в зависимости от способа преобразования. Ещё Г. Еллинек различал преобразование конституций путём «интерпретации их парламентом, администрацией и судебной практикой» и путём «конституционной практики»[9].

Современные исследователи адаптировали данную классификацию к преобразованию Конституции РФ[10]. В частности, В.Г. Гюлумян различает три способа внутреннего развития Конституции РФ: принятие, изменение или отмена федеральных и региональных нормативных конституционных актов (нормативный правовой способ); официальное толкование Основного закона (способ официального толкования); заключение, изменение и расторжение нормативных договоров (нормативно-договорный способ)[11]. Вместе с тем к способам современного преобразования федеральной Конституции можно отнести также конституционную деятельность, практику Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Кроме того, значение нормативно-договорного способа преобразования Конституции РФ в последние годы заметно снизилось из-за массового прекращения действия внутрифедеративных вертикальных договоров. В настоящее время ведущими и реально действующими способами преобразования Конституции РФ остаются законодательное регулирование, осуществляемое посредством федеральных конституционных и федеральных законов, а также абстрактное и казуальное толкование норм Конституции в решениях Конституционного Суда РФ.

Так, посредством федерального закона преобразованию подверглись положения ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, согласно которым «граждане Российской Федерации имеют право на равный доступ к государственной службе». Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. №141-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» была предусмотрена возможность государственной службы иностранных граждан[12]. Указанным законом

---

[9] Еллинек Г. Указ. соч. С. 10–34.

[10] См.: Невинский В.В. Конституция Российской Федерации: испытание мировым опытом // Журнал российского права. 2003. №11. С. 73; Гюлумян В.Г. Тенденции развития российской федеральной Конституции. Дисс… канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 64–84.

[11] См.: Гюлумян В.Г. Указ. соч. С. 64.

[12] Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №46 (часть 1). Ст. 4437.

в Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»[13] была введена ст. 18.1, предусматривающая поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы. При этом согласно ст. 18.1 изменённого Закона от 27 мая 2003 г. «на указанных граждан распространяются положения настоящего Федерального закона, определяющие правовые основы государственной службы Российской Федерации». К этому следует добавить, что в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (п. 1 ст. 2), военная служба — это «особый вид федеральной государственной службы», исполняемой, в том числе, «иностранными гражданами — в Вооружённых Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях»[14]. Таким образом, иностранный гражданин, приобретая статус военнослужащего, автоматически попадает на государственную службу, которую согласно буквальному смыслу конституционной нормы могут исполнять только граждане РФ.

В качестве иллюстрации второго способа можно указать Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П по делу «О толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации». Оно стало своеобразной реакцией на «недосказанность» положений ч. 2 ст. 137 Конституции РФ в части регулирования вопроса о том, каким органом и в какой форме должно включаться новое наименование субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции РФ. В данном Постановлении Суд сформулировал фактически норму права, в соответствии с которой «новое наименование субъекта Российской Федерации включается в статью 65 Конституции Российской Федерации указом Президента Российской Федерации»[15].

2. В зависимости от используемых юридико-технических приёмов преобразование Конституции РФ может быть нескольких видов: а) ограничение действительного смысла нормы; б) расширение действительного смыслового объёма нормы; в) искажение подлинного смысла нормы вплоть до его выхолащивания; г) фактическое дополнение нормы, в том числе в результате уточнения её буквального смысла; д) заполнение пробела в Основном законе и, как следствие этого, фактическое создание новых конституционных норм, внедрение новых правовых понятий; е) «восполнение» конституционной нормы путём наполнения конкретным содержанием абстрактных понятий и юридических конструкций; ж) нейтрализация нормы Конституции РФ в результате вытеснения её преобразован-

[13] Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.
[14] Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.
[15] Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 49. Ст. 4868.

ной нормой или вследствие долговременного отсутствия практики её реализации.

Так, примером преобразования Конституции РФ путём ограничения буквального смысла содержащегося в ней понятия может служить Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации». Он принят на основе ч. 2 ст. 65 Конституции РФ, в которой установлено, что «принятие в Российскую Федерацию и образование в её составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Буквальное понимание термина «образование» в данном контексте позволяет вести речь, по крайней мере, о таких случаях, как объединение субъектов РФ, разделение субъекта РФ на два и более новых субъекта РФ, выделение одного субъекта РФ из состава другого. Однако согласно ч. 1 ст. 5 Закона «образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации»[16]. Как видно, законодатель уравнял по смыслу понятия «образование» и «объединение», хотя первое понятие по смыслу более широкое.

3. Механизм осуществления как критерий классификации позволяет различать прямое и опосредованное преобразование Конституции РФ. В первом случае норма Конституции преобразуется непосредственно в федеральном конституционном законе, федеральном законе, в решении Конституционного Суда РФ. Во втором случае норма преобразуется косвенно — через пересмотр ранее сформулированной правовой позиции Конституционного Суда РФ. О косвенном преобразовании речь можно вести в двух случаях: когда первоначальная правовая позиция адекватно отражала подлинный смысл конституционной нормы, а последующая правовая позиция в том или ином варианте трансформировала его; когда первоначальная и более поздняя правовые позиции по одному и тому же вопросу в равной мере отклонились от действительного смысла конституционной нормы. В последнем случае складывается сложная модель, которую условно можно именовать «двойным преобразованием». Возможен и такой вариант косвенного преобразования Конституции РФ: федеральный конституционный закон или текущий федеральный закон отклоняются от правовой позиции Конституционного Суда РФ, адекватно отражающей смысл соответствующей конституционной нормы.

Показателем косвенного преобразования Конституции РФ может служить Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г.

[16] Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (часть 1). Ст. 4916.

№ 13-П по делу «О проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан». В данном Постановлении (п. 5) Суд фактически отошёл от правовой позиции, выраженной в Постановлении от 18 января 1996 г. по «алтайскому делу»[17]. Если в Постановлении от 18 января 1996 г. Суд констатировал незыблемость принципа выборов главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации непосредственно народом, то в Постановлении от 21 декабря 2005 г. признал не противоречащей Конституции РФ процедуру наделения гражданина РФ полномочиями главы исполнительной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта РФ[18].

Существуют и другие примеры изменения ранее высказанной правовой позиции Конституционного Суда[19]. Подобная практика известна не только российской юридической практике. По свидетельству И. Ю. Богдановской, например, Верховный Суд США более 90 раз отходил от своих предшествующих решений по конституционным делам в период между 1810 и 1956 гг. и 47 раз — между 1960 и 1979 гг[20].

4. Преобразование Конституции РФ может различаться в зависимости от структурно-тематического деления её текста. Применительно к Конституции РФ правомерно вести речь о «преобразовании» норм, закрепляющих основы конституционного строя, основные права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство, основы организации и деятельности высших органов государственной власти Российской Федерации, основы местного самоуправления. Возможна и дальнейшая дифференциация, например, преобразование конституционных основ правового положения Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Конституционного Суда РФ[21].

---

[17] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

[18] Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

[19] См.: Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда // В кн.: Россия и конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 122–123.

[20] См.: Богдановская И. Ю. Толкование конституции: опыт стран «общего права» // Право и политика. 2006. № 8. С. 70.

[21] В юридической литературе по названному критерию принято классифицировать и излагать правовые позиции Конституционного Суда РФ. Но это делается безотносительно к проблеме преобразования федеральной Конституции посредством правовых позиций Конституционного Суда РФ. — См.: Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003; Несме-

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. были преобразованы положения ч. 2 ст. 125 Конституции РФ о круге субъектов, правомочных обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ. В дополнение к субъектам, перечисленным в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ правом на обращение в Конституционный Суд РФ по вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации конституций и уставов её субъектов был наделён Генеральный прокурор РФ[22]. По сути, Конституционный Суд РФ сформулировал новую норму права, которой фактически дополнил положения ч. 2 ст. 125 Конституции РФ.

5. Учитывая процедуру преобразования конституции, наиболее сложной представляется классификация преобразований в зависимости от характера их содержания. По этому критерию развитие внутреннего потенциала Конституции РФ возможно в позитивном и негативном направлениях. Позитивное преобразование выражается в конструктивном уточнении и обогащении смыслового содержания конституционной нормы, принципиально не подрывающем её сущность. Негативное преобразование выхолащивает первоначальный доктринальный и правоустанавливающий смысл конституционной нормы, гипертрофирует её подлинное назначение. Более того, иногда оно превращается в прямое нарушение норм конституции. В этой связи возникает необходимость поиска пределов допустимого преобразования Конституции РФ а, следовательно, выявления условной грани между её преобразованием и нарушением[23]. Решение этой проблемы позволит обозначить границу между подлинным волеизъявлением творцов конституции и (или) буквальным смыслом конституционной нормы и результатами её последующей интерпретации. Такая граница является достаточно подвижной из-за индивидуальности «судьбы» самих конституционных норм: одни из них остают-

---

янова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации с комментариями. М., 2007.

[22] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П по делу «О проверке конституционности положений ст. 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101.

[23] В современной юридической литературе проблема пределов преобразования Конституции РФ чётко обозначена В. В. Невинским и В. И. Васильевым. — См.: Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы. С. 10; Васильев В. И. О динамике и стабильности конституции // Конституция и законодательство. По материалам межд. науч.-практ. конф., Москва, 29 октября 2003 г. / Отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2003. С. 92.

ся «нетронутыми», вторые преобразуются в позитивном направлении, третьи преобразуются в негативном направлении. Более того, одна и та же норма основного закона может за период своего действия претерпевать разнообразные модификации. Установление пределов преобразования для каждой отдельно взятой конституционной нормы врядли возможно. Поэтому правомерно ставить вопрос только об общих пределах преобразования Конституции РФ.

Вместе с тем на пределы преобразования Конституции РФ не следует в полной мере проецировать пределы её толкования Конституционным Судом РФ[24]. Например, естественным пределом толкования является недопустимость фактического создания новых правовых норм, в то время как при преобразовании Конституции РФ это не исключено.

Каковы пределы преобразования Конституции РФ? На наш взгляд, таких пределов четыре. Во-первых, нетекстуальная модификация норм, которые содержатся в главах 2–9 Конституции РФ, не должна входить в противоречие с положениями главы 1 Конституции России. Как известно, нормы, устанавливающие основы конституционного строя в сравнении с иными положениями Конституции РФ обладают наиболее высокой юридической силой. Это обусловливает их приоритетное значение (ч. 2 ст. 16 Конституции РФ). Но как быть в случае, когда преобразованию подвергается норма главы 1 российской Конституции? Отвечая на этот вопрос, следует согласиться с подходом, который предложен В. В. Невинским. Им выделено два уровня конституционных принципов: основополагающие и «рядовые». Первые имеют базовый характер, а вторые производный, поскольку направлены на развитие каждого из основополагающих принципов. К основополагающим принципам относятся признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, демократического, правового, социального, федеративного, республиканского и светского государства[25]. Соответственно, при преобразовании «рядовых» принципов должна быть сохранена приверженность основополагающим принципам. В случае преобразования какого-либо из основополагающих принципов, на наш взгляд, необходимо руководствоваться положениями ст. 2 Конституции РФ, согласно которым «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Другими словами, сре-

---

[24] Пределы толкования подробно освещены в юридической литературе. См.: Хабриева Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 214–234; Гаджиев Г. А. Подведомственность и допустимость обращений в Конституционный Суд Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. № 6. С. 7–8; Таева Н. Е. Пределы толкования конституционно-правовых норм Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 12. С. 105–108.

[25] См.: Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы. С. 18.

ди основ конституционного строя России данная основа занимает наиболее высокое место.

Во-вторых, преобразование конкретной нормы Конституции РФ не должно входить в противоречие с другими её нормами. Это обусловлено изначальным единством Конституции РФ, взаимосвязью и взаимозависимостью её норм. Примечательно, что в постановлениях Конституционного Суда РФ о толковании тех или иных положений Конституции РФ неоднократно указывалось на наличие системной связи между толкуемым и иными положениями Конституции[26].

В-третьих, преобразование конституционной нормы не может нарушать логику, принципиальную сущность соответствующего конституционного правила. В противном случае через «преобразовательное» разрушение смысла конституционной нормы она нарушается и обесценивается. Например, преобразование нормы Конституции РФ, устанавливающей определённое субъективное право (свободу) человека и гражданина не должно повлечь за собой его умаление, искоренение самой возможности соответствующего поведения. Это требование получило закрепление в ряде решений Конституционного Суда РФ. В частности, согласно п. 2.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. «определяя условия и порядок проведения референдума, федеральный законодатель … не может отменять или умалять само принадлежащее гражданам Российской Федерации право на участие в референдуме, вводить несоразмерные его ограничения»[27].

В-четвёртых, преобразование Конституции РФ ограничено рамками правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом РФ в ранее принятых решениях. Однако данный предел является «мягким», поскольку Суд вправе отступить от выработанной им правовой позиции и создать другую.

Позитивное и негативное преобразование Конституции РФ может быть продемонстрировано на примере развития конституционных норм о сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъ-

[26] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П по делу «О толковании отдельных положений статьи 107 Конституции российской Федерации» (п. 3) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 18. Ст. 2253; Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П по делу «О толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции российской Федерации» (п. 4) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 6. Ст. 866.

[27] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П по делу «О проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 25. Ст. 2564.

ектов. Весьма обоснованным и своевременным было Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г., в котором была легализована возможность опережающего правового регулирования вопросов совместного ведения субъектами РФ[28]. С другой стороны, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с последующими поправками[29] существенно изменил первоначальную суть совместных предметов ведения. Экспансия федерального законодателя в сфере совместного ведения заметно исказила первоначальный дух федеративного устройства России, придав ему жёстко-унитаристский оттенок[30].

Таким образом, негативное преобразование федеральной Конституции означает превышение допустимых пределов её нетекстуальной модификации. Оно подрывает изначальную ценность такого пути развития отечественной Конституции. Напротив, преобразование Конституции РФ в рассмотренных рамках является одним из критериев его эффективности. Полагаем, что к критериям эффективности преобразования также относятся: 1) максимальное использование демократического потенциала Конституции РФ; 2) усиление реальности Конституции РФ в результате её оперативного приспособления к потребностям развития государства и общества; 3) обоснованность, своевременность и объективная необходимость; 4) внутреннее совершенствование конституции; 5) реальная заинтересованность в результатах преобразования большинства субъектов права, а не какой-либо одной категории субъектов, то есть избежание явной односторонности при принятии законодательных и судебных решений.

(Первоначальная публикация: Преобразование Конституции Российской Федерации: понятие, виды, пределы // Российский юридический журнал. 2008. № 6. С. 26–32.)

---

[28] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.

[29] Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

[30] См. подробнее: Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и её субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 9–10; Черепанов В. А. О мониторинге правовых актов основ федеративной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 3–4.

«Преобразование» Конституции Российской Федерации (к вопросу о дискуссии вокруг одной правовой категории) (2008)

Современное конституционное законодательство России, как и отечественное законодательство в целом, представляет собой динамично развивающееся явление. При этом динамика характерна не только для текущего конституционного законодательства, но и для Основного закона России. В этой связи особое значение приобретает исследование эволюции и потенциального диапазона действия Конституции Российской Федерации.

Принятая 12 декабря 1993 года Конституция РФ была в определённой мере моделью будущего и программой действий. Это была Конституция обновлённой России, отразившая пока ещё незначительный постсоветский опыт конституционного строительства. В связи с этим становится неудивительным, что в условиях изменяющейся конституционной практики Конституция России к концу текущего десятилетия в определённой мере трансформировалась по сравнению с образцом 1993 года. Такое положение оказалось неизбежным ввиду адаптации Конституции РФ к современной политико-правовой действительности. Ещё в 1994 году Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ В. Ф. Яковлев пророчески заметил, что Конституция РФ «уже отделилась от её создателей, начала свою реальную жизнь и многие её нормы стали толковаться и применяться, может быть, не совсем так, как мыслили себе те, кто сформулировал те или иные статьи»[1]. Конституция подобно живому организму имеет собственное существование и обладает потенциальной способностью к изменению.

Такого рода изменение может быть текстуальным и нетекстуальным. Как известно, Конституция РФ предусматривает три формы текстуальной модификации: «пересмотр» Конституции РФ (ст. 135), «поправки» в главы 3–8 (ст. 136) и «изменения» в ст. 65 (ст. 137). Нетекстуальное изменение Конституции РФ осуществляется посредством «преобразования», то есть трансформации смысла отдельных положений конституции без формального вторжения в конституционный текст. «Преобразование» Конституции РФ осуществляется, главным образом, через развивающее её предписания федеральное законодательство и решения Конституционного Суда РФ. Иногда в научной литературе понятие «преобразование» Конституции РФ заменяется такими аналогичными по смыслу категориями, как «содержательное развитие»[2],

[1] Новая Конституция Российской Федерации и развитие законодательства // Государство и право. 1994. № 12. С. 131.

[2] См.: Гюлумян В. Г. Перспективы развития Российской Конституции // Конституция Российской Федерации и развитие законодательства в современный период. Материалы Всероссийской научной конференции / Под общ. ред. И. А. Конюховой. Т. 1. М., 2003. С. 30.

«ползучее реформирование»[3], «эволюционное прочтение»[4], «молчаливое превращение»[5].

Что следует понимать под «преобразованием» конституции? Каковы истоки этого понятия? «Преобразование» — это «крупное изменение, перемена»[6]. В словаре В. И. Даля глагол «преобразовывать» означает «переделывать заново, устраивать снова, иначе, в другом порядке, образовывать на иной лад»[7]. Как видно, рассматриваемое понятие по смыслу универсально и не имеет изначальной юридической направленности. Но в любом случае «преобразование» означает существенное изменение, переделку, метаморфозы в каком-либо объекте или явлении. Современные учёные-юристы приспособили данную категорию для обозначения нетекстуальных изменений конституции вообще и Конституции РФ, в частности[8].

Вместе с тем данное понятие имеет историческую ретроспективу. Ещё на рубеже XIX–XX вв. оно было введено в научный оборот и исследовано немецким государствоведом Г. Еллинеком, понимавшим под «преобразованием» конституции «те изменения, которые оставляют её текст в прежнем виде и вызываются фактами, не связанными непременно с намерением произвести такое изменение, или с сознанием, что последнее обязательно произойдёт»[9]. «Преобразование» конституции путём судебного толкования признавал французский учёный А. Эсмен. Исследуя «жёсткость» американской и французской конституций, он писал: «В силу ве-

---

[3] См.: Авакьян С. А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 51.

[4] См.: Марио Ганино. Россия, 1993–2003: довольно податливая Конституция // Конституция и законодательство. По материалам межд. науч.-практ. конф. Москва, 29 октября 2003 г. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., Олита. 2003. С. 121–122.

[5] См.: Эбзеев Б. С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 9.

[6] Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. М., 2003. С. 584.

[7] Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4-х т. Т. 3. М., 1995. С. 394.

[8] См.: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112; Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск, Изд-во НГУ. 2005. С. 8–18; Васильев В. И. О динамике и стабильности конституции // Конституция и законодательство. По материалам межд. науч.-практ. конф. Москва, 29 октября 2003 г. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., Олита. 2003. С. 86–93.

[9] Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / Пер. с нем. Б. А. Кистяковского. СПб., 1907. С. 5.

щей они развиваются также… при помощи юридического толкования, находящего своё авторитетное выражение в прецедентах»[10]. Аналогичного мнения придерживался его английский современник Д. Брайс[11].

Идея «преобразования» конституции была известна некоторым отечественным учёным дореволюционного периода[12]. Несмотря на то, что специальные исследования данного явления отсутствовали[13], авторами на примере зарубежного опыта демонстрировались возможные способы и перспективы нетекстуальной модификации конституций. Так, характеризуя конституцию в формальном смысле слова, О.В. Тарановский писал, что она «повсюду наполняется некоторыми формально обыкновенными законами, имеющими, однако по существу конституционное значение, и, что самое главное, восполняется публичноправовым обычаем»[14].

Со времени принятия в 1918 году первой Конституции РСФСР конституционное развитие нашей страны также испытало определённые преобразования основных законов. Это было подмечено рядом исследователей, выделивших в качестве ведущего способа «преобразования» советских конституций текущее законодательство и, прежде всего, постановления ЦИК РСФСР (СССР)[15]. В частности, В.К. Дябло выделил и проиллюстрировал примерами три группы преобразований Конституции СССР 1924 года: во-первых, изменения, состоящие в перераспределении компетенции Союза ССР между различными союзными органами; во-вторых, изменения, устанавливающие новые государственные органы, не предусмотренные конституцией или наделяющие конституционные учреждения новыми функциями; в-третьих, изменения в размежевании компетенции между Союзом ССР и союзными республиками[16].

---

[10] Эсмен А. Общие основания конституционного права. Изд. 2-е. / Под. ред. Н.О. Берг. СПб., 1909. С. 430.

[11] См.: Брайс Д. Американская республика. В 3-х ч. Часть 3. Общественное мнение. Объяснительные примеры и замечания. Строй общественной жизни. М., Издание К.Т. Солдатенкова. 1890. С. 262.

[12] См.: Ивановский В.В. Учебник государственного права. Казань, 1909. С. 156–157; Кистяковский Б.А. Философия и социология права / Сост., примеч., указ. В.В. Сапова. СПб., Изд-во РХГИ. 1998. С. 504–510; Тарановский О.В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917. С. 502.

[13] Исключение составляла работа А.З. Штейнберга «Конституционная жизнь и юридический метод» // Журнал Министерства юстиции. 1912. №3–4. С. 67–115.

[14] Тарановский О.В. Указ. соч. С. 502.

[15] См.: Котляревский С.А. СССР и союзные республики. Изд. 2-е. М-Л., 1926. С. 125–126, 129; Игнатьев В.И. Советский строй (возникновение и развитие Конституции Союза ССР). М-Л., 1928. С. 55–57; Понтович Э.Э. О правах органов Союза и союзных республик в области законодательства // Право и жизнь. 1927. №5. С. 4, 8, 12–14.

[16] См.: Дябло В.К. Развитие конституции Союза ССР в процессе конституционной практики (соотношение элементов статики и динамики в советской союзной конституции) // Советское право. 1926. №3 (21). С. 34–42.

«Преобразование» основных законов известно и зарубежным странам, что признаётся исследователями конституционного права. Так, И. А. Алебастрова выдвигает и обосновывает тезис о том, что в США «широкое распространение приобрело свободное (конструктивное) толкование Конституции Верховным судом страны, нередко базирующееся … на попытках выявления принципов, из которых исходили отцы-основатели при разработке тех или иных норм Конституции, и установления направлений трансформации их содержания в современных условиях»[17]. Практика «широкого толкования» (overbreadth doctrine) Верховным Судом США национальной Конституции рассмотрена в работах Ю. А. Юдина, Ю. Л. Шульженко, О. А. Жидкова, Л. Фридмэна[18]. О формировании «живой конституции» в Германии (Verfassungswendel) пишут, в частности, А. Бланкенагель, Р. Бернхардт[19]. В этой связи напрашивается вывод о том, что «преобразование» конституции представляет собой устойчивое и известное явление современной правовой жизни.

Однако исследуемый феномен применительно к действующей российской Конституции воспринимается в научной среде неоднозначно. Сторонники текстуальной модификации Конституции РФ оценивают мнения о происходящем «преобразовании» конституции как спорные[20] или неверные в принципе[21]. Другие (Л. В. Бойцова, В. Д. Зорькин, М. А. Митюков), напротив, полагают, что оптимальным вариантом развития Конституции РФ в современных условиях выступает именно «преобразование». В некоторой мере эта установка обусловлена позицией правящих сил — сторонников неприкосновенности действующей Конституции. Так, бывший Президент РФ В. В. Путин неоднократно за-

---

[17] Алебастрова И. А. Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 7.

[18] См.: Юдин Ю. А., Шульженко Ю. Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). М., Изд-во ИГП. 2000. С. 36–87; Жидков О. Верховный Суд США: право и политика. М., 1985. С. 104–105; Фридмэн Л. Введение в американское право. М., Прогресс-Универс. 1993. С. 152, 155–163.

[19] См.: Бланкенагель А. Пробелы в Конституции РФ и возможности её совершенствования // Пробелы в российской Конституции и возможности её совершенствования / Ред-сост. К. Г. Гагнидзе. М., 1998. С. 13–15; Бернхардт Р. Конституционное правосудие и принципы федеративного государственного устройства в ФРГ // Немецкий конституционализм. М., 1994. С. 50–51.

[20] См.: Лукьянов А. И. Раздумья о конституции // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. С. А. Авакьяна. Т. 1. М., Изд-во МГУ. 2004. С. 41.

[21] См.: Авакьян С. А. Проблемы реформы конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 74–75; Керимов Д. А. О проблемах действующей Конституции Российской Федерации и её реализации // Конституции России 10 лет: опыт реализации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Г. Н. Чеботарёв. Тюмень. Изд-во ТюмГУ. 2003. С. 12.

являл: «Ресурсы Конституции далеко не исчерпаны. И об этом должны хорошо помнить те, кто пытается спекулировать на теме возможных поправок к Основному закону»[22].

Учёными справедливо обосновывается необходимость максимального использования заложенного в действующей Конституции потенциала и, как следствие этого, обеспечения стабильности всей правовой системы государства. Учитывая формально-юридические недостатки Конституции РФ и изменения общественно-политической ситуации в стране со времени её принятия, представляется, что наиболее правильным и спокойным вариантом является не радикальное либо частичное реформирование нашей Конституции, а её постепенная и осторожная адаптация к велениям времени. Использование этого варианта позволит ослабить фиктивность формальной Конституции РФ и в то же время усилит её адекватность фактической конституции. В этой связи следует согласиться с мнением Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина, согласно которому нашу Конституцию как богатейшую кладовую неявных знаний «следует не править, а интерпретировать»[23]. Можно добавить, что не только интерпретировать, но и «достраивать» конституционное здание посредством принятия необходимых федеральных и региональных законов.

Каковы признаки «преобразования» Конституции РФ и его отличия от смежных правовых явлений? Во-первых, сохраняется формальная неизменность текста Конституции РФ, а значит внешняя неприкосновенность её норм. Рассуждая о преобразовании конституций, советский государствовед Э. Э. Понтович справедливо замечал, что их «текст является … лишь некоторым достигнутым отправным пунктом для дальнейшего конституционного развития»[24], которое может происходить без изменения самой «буквы» основного закона. Соответственно, нетекстуальные изменения Конституции РФ выступают в качестве своеобразной альтернативы её текстуальной модификации.

Во-вторых, происходит крупное, существенное изменение действительного (первоначального и (или) буквального) смысла нормы Конституции РФ. Такое изменение не всегда означает смысловое совершенствование, улучшение нормы, поскольку может и дискредитировать её буквальную сущность. Факт «преобразования» устанавливается через сопоставление действительного (первоначального и (или) буквального) смысла конституционной нормы и его последующей законодательной или судебной интерпретацией. Необходимость в буквальном понимании возникает в случаях, когда познание

[22] Путин В. В. Наш долг — бережно относиться к Конституции // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 4.

[23] Цит. по: Корня А. Конституции приспособят к жизни // Независимая газета. 2004. 1 марта. С. 3.

[24] Понтович Э. Э. Указ. соч. С. 4.

первоначального смысла невозможно или затруднительно (например, из-за различия мнений создателей конституции). Буквальное понимание может быть адекватно первоначальному либо может не совпадать с ним по названным причинам. Для установления первоначального смысла нормы Конституции РФ необходимо использовать материалы Конституционного Совещания, а также мнения авторов-разработчиков тех или иных статей Конституции РФ. Исходя из этого, процедура установления факта «преобразования» конституции должна начинаться с выявления первоначального (а потом уже буквального) смысла нормы. Однако категория «первоначальный смысл» конституционных норм в юридической литературе воспринимается по-разному. Одни исследователи (Э. Курис) в принципе отрицают существование первоначального (доэкзегетического) смысла конституционного текста[25]. Вторые (Р. Дворкин, Дж. Кирк) являются приверженцами первоначального смысла конституционного текста и отрицают возможность какого-либо интерпретационного отклонения от него[26]. Третьи (В. А. Кряжков, М. А. Митюков, В. В. Невинский) признают существование волеизъявления творцов конституции, но являются сторонниками конституционной модернизации посредством толкования и законодательного развития. Говоря иначе, видение конституционной нормы интерпретатором может не совпадать с представлениями создателей проекта основного закона. Так, обосновывая необходимость обновления Конституции РФ, В. А. Кряжков делает вывод о том, что «чем старше Конституция, тем меньше оснований у толкователя считаться с намерениями её авторов»[27]. Наиболее гибким и адекватным действительности представляется третий подход, выступающий доктринальной основой «преобразования» Конституции РФ.

В-третьих, смысловая деформация вызвана необходимостью адаптации нормы Конституции РФ к изменившимся потребностям общества и государства. Другими словами, формируется обновлённое, прогрессивное понимание соответствующей конституционной нормы, её «новое звучание». В известной мере «преобразование» конституции является противовесом её смысловой стагнации, выражающейся в постоянном «притягивании» развивающейся конституционной практики к первоначальному смыслу конституционных норм. Кроме того, «преобразование» может быть вызвано частными целями, например, стремлением

---

[25] См.: Курис Э. О стабильности конституции, источниках конституционного права и мнимом всемогуществе конституционных судов // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3 (48). С. 98.

[26] См. подробнее: Богдановская И. Ю. Толкование конституции: опыт стран «общего права» // Право и политика. 2006. № 8. С. 70–71.

[27] Кряжков В. А. Толкование Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации: практика и проблемы // Вестник Конституционного Суда. 1997. № 3. С. 9.

устранить неопределённость нормы, сгладить несогласованность в тексте конституции.

В-четвёртых, «преобразование» раскрывается в особых юридико-технических приёмах, представляющих собой своего рода инструментарий нетекстуальной модификации Конституции РФ. Представляется, что к их числу могут быть отнесены следующие: 1) ограничение первоначального смысла нормы; 2) расширение первоначального смыслового объёма нормы; 3) искажение подлинного смысла нормы, вплоть до его выхолащивания (например, путём изменения характера или содержания предписаний нормы); 4) фактическое дополнение нормы в результате обнаружения скрытого в ней смысла; 5) заполнение пробела в основном законе и, как следствие этого, фактическое создание новых конституционных норм, внедрение новых правовых понятий; 6) «восполнение» конституционной нормы путём насыщения конкретным содержанием абстрактных понятий и юридических конструкций; 7) нейтрализация нормы основного закона в результате вытеснения её преобразованной нормой или вследствие долговременного отсутствия практики её реализации (так называемые «мёртвые нормы»). Учитывая данный «арсенал» приёмов «преобразования» конституции, невольно соглашаешься с мнением председателя Конституционного суда Литовской Республики Э. Куриса о том, что «…конституция действительно нечто большее, чем текст «первоначального документа»[28].

В то же время полагаем необходимым выделить несколько случаев, когда «преобразование» Конституции РФ представляется невозможным. В частности, сугубо нейтральные формулировки конституционной нормы обеспечивают развитие её смысла в разных направлениях. Например, согласно ч. 2 ст. 95 Конституции РФ «в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти». Тем самым Конституция РФ не устанавливает способ (способы) и порядок «вхождения» представителей от каждого субъекта РФ в Совет Федерации. Из этого следует потенциальная вариативность конкретизирующего правового регулирования такого рода «безликих» положений. Однако существенно изменить действительный смысл положений ч. 2 ст. 95, исходя из их нейтрального содержания, практически невозможно. Поэтому вполне закономерны различные модели формирования Совета Федерации в федеральных законах от 5 декабря 1995 года[29] и от 5 августа 2000 года[30].

---

[28] Курис Э. Указ. соч. С. 102.

[29] См.: Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. №50. Ст. 4869.

[30] См.: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. №32. Ст. 3336.

Также установление нормой прямого запрета какого-либо поведения не может быть «преобразовано» в противоположное по характеру предписание. В противном случае это уже будет нарушением нормы основного закона. Например, сложно себе представить «преобразование» запретительного характера положений ч. 4 ст. 109 Конституции РФ, в соответствии с которыми «Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации».

Закономерно возникает вопрос о соотношении понятия «преобразование» Конституции РФ с такими смежными понятиями, как «реализация», «нарушение» и «толкование» Конституции РФ.

Как известно, реализация права это процесс воплощения правовых предписаний в поведении субъектов права в форме соблюдения, исполнения, использования и применения. В этой связи наблюдается, во-первых, различие в целях сопоставляемых понятий. Цель «реализации» — претворить в жизнь, адекватно осуществить конституционные предписания, в то время, как назначение «преобразования» Конституции РФ заключается, прежде всего, в смысловом приспособлении её норм к изменившимся велениям времени. Во-вторых, «реализация» и «преобразование» Конституции РФ осуществляются в различных формах. В-третьих, данные явления могут не совпадать по объекту правового воздействия. Правы исследователи, которые заявляют о возможности выделения трёх уровней реализации конституции: как единого и целостного акта, отдельных конституционных институтов, отдельных норм[31]. «Преобразование» касается отдельных норм, которые при этом могут и не реализовываться. Более того, «преобразованию» могут подвергаться правовые положения, выступающие частью нормы Конституции РФ, в то время как их реализация в собственном смысле слова невозможна. В-четвёртых, различается круг субъектов: «преобразование» Конституции РФ осуществляется в основном федеральным законодателем и Конституционным Судом РФ, а «реализация» также гражданами, должностными лицами, юридическими лицами и т. д. В-пятых, по справедливому замечанию В. О. Лучина, Конституция РФ на территории страны реализуется «далеко не в одинаковых условиях», что порождает «различные возможности пользоваться провозглашёнными ею правами и свободами»[32]. «Преобразование» федеральной Конституции действует в равной мере на всей территории России.

---

[31] См.: Губенко Р. Г. Структура Конституции СССР и специфика действия её составных частей // Конституционная система развитого социализма / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., Изд-во ИГП. 1980. С. 46–47; Основин В. С. О теории реализации Советской Конституции // Государственно-правовые проблемы реализации советской конституции / отв. ред. М. И. Кукушкин. Свердловск, 1987. С. 6.

[32] Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., Юнити. 2002. С. 75.

Нарушение Конституции РФ можно определить как деяние субъекта права, противоречащее букве и «духу» Конституции РФ и влекущее за собой недопустимый с точки зрения её предписаний результат. То есть нарушение Конституции РФ — это противоречие, полная несовместимость с её положениями, в то время как «преобразование» имеет другую направленность и в принципе не должно входить в прямое противоречие с буквой и «духом» Конституции РФ. Правильнее вести речь о вероятном несоответствии «преобразованной» нормы её изначальному смыслу либо о позитивном развитии и обогащении заложенного в норме потенциала[33]. Нарушение Конституции РФ — это определённое превышение предела её допустимого преобразования.

Толкование норм права — деятельность государственных органов, различных организаций и отдельных граждан, направленная на уяснение и разъяснение смысла и содержания общеобязательной воли законодателя, выраженной в нормах права. Тем самым от «преобразования» оно отличается по своему механизму: при толковании главное выяснить подлинную и объективную волю нормотворца, обеспечив неприкосновенность самой конституционной нормы, а при «преобразовании» происходит определённая (порой существенная) переработка содержания нормы, хотя и без формального вторжения в неё. Кроме того, толкование выступает одним из способов «преобразования», одним из каналов обновления смыслового содержания нормы Конституции РФ. С другой стороны, «преобразование» нормы Конституции РФ есть возможный вариант и результат её толкования. Учитывая, что конституционное толкование, по справедливому выражению Т. Я. Хабриевой, «особенно близко к правотворчеству»[34], а нормы конституции отличаются широтой предмета регулирования и общим характером предписаний, становится вероятной возможность «подправления» основного закона с помощью толкования. Другими словами, нормы основного закона в плане потенциального искажения заложенного в них смысла более уязвимы, чем нормы иных правовых актов. Так или иначе, понятия «толкование» и «преобразование» не совпадают по объёму, поскольку при разных трактовках выступают по отношению друг к другу как часть и целое.

На основании вышеизложенного представляется возможным сделать некоторые выводы. Во-первых, «преобразование» Конституции РФ представляет собой самостоятельное, объективное и уникальное явление, в связи с чем данное доктринальное понятие заслуживает право

[33] Следует отметить, что дореволюционные исследователи понимали «преобразование» очень широко, не видя, зачастую, различий между собственно «преобразованием» конституции и её нарушением. — См.: например: Еллинек Г. Указ. соч. С. 12–17; Штейнберг А. З. Указ. соч. С. 80–88, 97.

[34] Хабриева Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., Юрист. 1998. С. 23.

на существование и всестороннее исследование. «Преобразование» обладает специфическими признаками, позволяющими разграничить его со смежными правовыми явлениями.

Во-вторых, «преобразование» конституции — явление, свойственное не только современному российскому конституционализму, но известное в прошлое (фактически со времени появления первых конституций) и настоящее время зарубежным странам. Исходя из этого, «преобразование» конституции как правовой феномен отличается длительным существованием и универсальностью.

В-третьих, «преобразование» Конституции РФ в настоящее время представляет собой оптимальный вариант её развития. Это обусловлено преимуществами «преобразования» в сравнении с текстуальной модификацией Основного закона. К числу таких преимуществ относятся гибкость (приспособляемость к существенно изменившимся обстоятельствам); оперативность; сравнительно высокая вероятность избежания социально-политических катаклизмов, часто сопровождающих реформирование конституции. Однако оптимальным «преобразование» можно считать только тогда, когда оно происходит через развитие позитивных начал конституционного текста и сглаживание его негативных проявлений. Более того, факты эффективного, удачного «преобразования» в перспективе могли бы стать основой соответствующих текстуальных изменений российской Конституции.

(Первоначальная публикация: «Преобразование» Конституции Российской Федерации (к вопросу о дискуссии вокруг одной правовой категории) // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22. С. 2–6. + размещена в СПС «КонсультантПлюс».)

Преобразование норм Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина (2008)

Одним из основных способов развития Конституции РФ выступают конкретизирующие её положения федеральные конституционные законы и федеральные законы. О внешней эффективности данного способа свидетельствуют высокие количественные показатели федеральных конституционных законов и федеральных законов, принятых в период с 1994 по 2007 гг. За указанное время было принято 19 базовых федеральных конституционных законов (утратил силу 1) и 32 федеральных конституционных закона «о внесении изменений и дополнений» (утратил силу 1). То есть в общей сложности был принят 51 федеральный конституционный закон. Также было принято 2754 федеральных закона, из которых 1424 являются базовыми (утратили силу 134) и 1330 —

это законы «о введении в действие», «о внесении изменений и дополнений», «о ратификации» (утратили силу 180)[1].

При таком обилии законов, опосредующих положения Конституции РФ, становятся неудивительными многочисленные факты её преобразования. Это обусловлено тем, что законодатель в силу различных причин не всегда адекватно воспринимает и развивает конституционные предписания. Поэтому стремительно развивающееся законодательство свидетельствует о том, что трансформация конституционных норм может происходить и без формального вторжения в текст российской Конституции. Другими словами, речь идёт о «преобразовании» Конституции РФ — существенном изменении действительного (первоначального и (или) буквального) смысла конституционных положений при сохранении неприкосновенности текста[2].

Представляется возможным выделить два типичных случая преобразования Конституции РФ посредством федеральных конституционных законов и федеральных законов[3]: первый — названные законы, будучи базовыми непосредственно преобразуют те или иные нормы Конституции РФ; второй — Конституцию РФ преобразуют законы «о внесении изменений и дополнений» в базовые федеральные конституционные и федеральные законы. Преобразование Конституции РФ прослеживается в нескольких областях правового регулирования, но наиболее показательно модифицируется смысл конституционных норм, закрепляющих права и свободы человека и гражданина. Особенно заметным это стало в последние годы на примере права на референдум, права избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления, права на пользование родным языком, права на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

---

[1] Подсчитано мной (Е. А.) на основе данных СПС «КонсультантПлюс» по состоянию на 01.01.2008.

[2] См.: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112; Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск, Изд-во НГУ. 2005. С. 8–18; Васильев В. И. О динамике и стабильности конституции // Конституция и законодательство. По материалам межд. науч.-практ. конф. Москва, 29 октября 2003 г. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., Олита. 2003. С. 86–93.

[3] Преобразование Конституции РФ осуществляется не только посредством федерального законодательства, но и посредством постановлений (определений) Конституционного Суда РФ. Однако в рамках данной статьи преобразование российской Конституции иллюстрируется только на примере федерального законодательства.

С принятием 28 июня 2004 г. Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»[4] произошло выхолащивание демократического потенциала положений ст. 3 Конституции РФ о референдуме как высшем непосредственном выражении власти народа. Данный вывод обусловлен сравнительным анализом некоторых норм названного Закона и отменённого им Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» от 10 октября 1995 г[5]. Наиболее рельефно характер нововведений просматривается в перечне вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум и в обстоятельствах, исключающих назначение и проведение референдума. Первоначальный Закон от 10 октября 1995 г. закреплял шесть вопросов, которые не могли быть вынесены на референдум Российской Федерации (ст. 3). В Законе от 28 июня 2004 г. этот перечень был дополнен ещё тремя вопросами[6], что явилось своеобразным ограничением права граждан на проведение общероссийского референдума.

Кроме того, ст. 4 Закона от 10 октября 1995 г. указывала лишь на три обстоятельства, исключающих проведение референдума Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 г. в дополнение к ним установил запрет на проведение общероссийского референдума в последний год полномочий Президента России и Государственной Думы, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории России. Соответственно, во время существования названных обстоятельств не допускается выдвижение гражданами РФ самой инициативы проведения референдума (ст. 1)[7]. В пояснительной записке к проекту данного Закона объяснялось, что такая мера направлена на недопущение совпадения агитационных периодов в ходе подготовки выборов в федеральные государственные органы и федерального референдума, поскольку это может привести

---

[4] См.: Собрание законодательства РФ. 2004. №27. Ст. 2710.

[5] См.: Собрание законодательства РФ. 1995. №42. Ст. 3921.

[6] Это вопросы «об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации» (подп. 3 п. 5 ст. 6); «о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов» (подп. 4 п. 5 ст. 6); «об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации» (подп. 5 п. 5 ст. 6).

[7] См.: Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 г. «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. №39. Ст. 3641.

к существенному искажению волеизъявления граждан России. В то же время необходимо учитывать, что из четырёхлетнего избирательного цикла выборы Государственной Думы приходятся на конец одного года, а выборы Президента РФ на начало следующего года. В итоге вероятность проведения общероссийского референдума снижается, по крайней мере, в два раза, что позволяет усомниться в соразмерности установленных ограничений. Кроме того, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. (п. 2 ст. 7) ввёл шестой по счёту запрет на назначение и проведение общероссийского референдума в случае введения в отдельных местностях Российской Федерации (а не на всей территории России) военного или чрезвычайного положения. Вышеуказанные изменения в федеральном конституционном законодательстве свидетельствуют об умалении (вопреки ч. 2 ст. 55 Конституции РФ) прав граждан на референдум и дискредитируют саму идею этой формы непосредственной демократии.

Определённым изменениям подверглось федеральное избирательное законодательство. В частности, посредством Федерального закона от 5 декабря 2006 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» (ст. 1) был расширен установленный ч. 3 ст. 32 Конституции РФ закрытый перечень ограничений пассивного избирательного права[8]. Отныне не имеют права быть избранными граждане РФ не только осуждённые к лишению свободы, но и имеющие на день голосования на выборах неснятую или непогашенную судимость. При этом происходит уточнение конституционных положений: если в Конституции РФ права быть избранными лишены граждане РФ «содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда», то в Законе от 5 декабря 2006 г. речь идёт об осуждённых к лишению свободы «за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений». Однако в соответствии с Уголовным кодексом РФ (ст. 15) лишение свободы может назначаться и за совершение преступлений небольшой и средней тяжести. Помимо этого пассивное избирательное право отменено в отношении граждан, подвергнутых административному наказанию за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, а также за производство и распространение экстремистских материалов, при условии, что голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Данная мера использована в русле развернувшейся кампании по противодействию экстремистской деятельности, что сложно было принять в расчёт при разработке проекта действующей Конституции.

[8] См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

Федеральный закон от 12 июля 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» исключил соответствующий вариант поведения избирателя, автоматически ограничив его право выбора[9]. Нововведение преследует цель экономии бюджетных расходов, которые заметно увеличивались из-за признания выборов несостоявшимися[10]. Однако им был подорван принцип свободных выборов (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ), включающий в себя «право избирателей выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования…с тем, чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей»[11]. Непопулярность рассматриваемой новеллы обусловила даже появление законопроекта, предложенного Собранием депутатов Ненецкого автономного округа, об отмене Закона от 12 июля 2006 года. В пояснительной записке к законопроекту справедливо указывалось, что после отмены пороговой явки избирателей и в отсутствие протестного голосования «для проведения выборов будет достаточно участия в них минимального количества электората, голосующего за кандидатов (список кандидатов), фактически не поддерживаемых большинством избирателей»[12].

Наконец, с принятием Федерального закона от 11 декабря 2004 г.[13], внесшего поправки в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих

---

[9] См.: Российская газета. 2006. 15 июля.

[10] В первоначальной редакции Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы признавались несостоявшимися «если число голосов избирателей, поданных за кандидата набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов» (п. 2 ст. 70). См.: Российская газета. 2002. 15 июня.

[11] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. по делу «О проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. №25. Ст. 3002.

[12] См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О признании утратившим силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)». // СПС «КонсультантПлюс». Постановлением Государственной Думы от 6 апреля 2007 г. названный законопроект был отклонён. См.: Собрание законодательства РФ. 2007. №16. Ст. 1861.

[13] См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях из-

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» граждане России были лишены права напрямую избирать глав исполнительной власти субъектов РФ. Отныне волеизъявление «избирателей» может быть лишь учтено законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ при формировании позиции по вопросу одобрения (неодобрения) предложенной Президентом РФ кандидатуры главы исполнительной власти субъекта РФ. В итоге народ частично отстраняется от непосредственного осуществления государственной власти, что подрывает незыблемость установленного ст. 3 российской Конституции принципа народовластия.

В ряду примеров негативного преобразования Конституции РФ показательным является смысловое ограничение её положений о праве каждого на пользование родным языком (ч. 2 ст. 26) и вытекающем из этого праве республик устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68). Федеральным законом от 11 декабря 2002 г. «О внесении дополнения в статью 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» было установлено следующее правило: «В Российской Федерации алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Иные графические основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами»[14]. Тем самым федеральный законодатель сузил правовые возможности республик на выбор их государственного языка, хотя он подразумевает и выбор языка написания[15].

Заметной корректировке подверглось конституционное право на образование. Как известно, гарантируются общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования и право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии (ч. 2, 3 ст. 43 Конституции РФ). Однако Федеральный закон от 22 августа 2004 года предусмотрел следующее: «Получение на конкурсной основе бесплатного среднего профессионального и высшего профессионального образования в государственных образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования в пределах федерального компонента государственного образовательного стандарта осуществляется

бирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

[14] См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 50. Ст. 4926.

[15] См. подробнее: Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1 (58). С. 154.

в федеральных государственных образовательных учреждениях и в образовательных учреждениях субъектов Российской Федерации в соответствии с заданиями (контрольными цифрами) по приёму студентов на бесплатное обучение» (п. 22 ст. 16)[16].

Налицо законодательное «уточнение» конституционной нормы, приведшее к искажению и даже нарушению её буквального смысла. Ведь общедоступность среднего профессионального образования в государственных образовательных учреждениях гарантируется. Значит, на этот уровень образования не следует переносить положения о «конкурсной основе», поскольку они адаптированы к высшему образованию. Кроме того, согласно Закону получение бесплатного образования осуществляется только в пределах федерального компонента государственного образовательного стандарта, в то время как в Конституции РФ речь идёт о бесплатности высшего (и среднего) образования вообще. Учитывая, что федеральный компонент в ГОС высшего профессионального образования составляет 70–80% от общего объёма трудоёмкости освоения образовательной программы, очевидным становится умаление прав обучающихся, поскольку бремя оставшегося финансирования может быть возложено на них.

Явной смысловой трансформации подверглись положения ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, согласно которым «граждане Российской Федерации имеют право на равный доступ к государственной службе». Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» была предусмотрена возможность государственной службы иностранных граждан[17]. Указанным законом в Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» была введена ст. 18.1, предусматривающая поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы. При этом согласно ст. 18.1 Закона от 27 мая 2003 г. «на указанных граждан распространяются положения настоящего Федерального закона, определяющие правовые основы государственной службы Российской Федерации»[18]. К этому следует добавить, что в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. «О воинской обязан-

[16] См.: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. №35. Ст. 3607.

[17] См.: Собрание законодательства РФ. 2003. №46 (часть 1). Ст. 4437.

[18] См.: Российская газета. 2003. 31 мая.

ности и военной службе» (п. 1 ст. 2), военная служба — это «особый вид федеральной государственной службы», исполняемой, в том числе, «иностранными гражданами — в Вооружённых Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях»[19]. Таким образом, иностранный гражданин, приобретая статус военнослужащего, автоматически попадает на государственную службу, которую согласно буквальному смыслу конституционной нормы могут исполнять только граждане РФ.

Действующее законодательство демонстрирует и более безобидные иллюстрации нетекстуальной модификации конституционных норм. Это примечательно на примере ст. 33 Конституции РФ о праве граждан России на обращение. Принятый в развитие данной статьи Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» распространил право на обращение на иностранных граждан и лиц без гражданства, что свидетельствует о расширении сферы действия конституционной нормы по кругу лиц[20]. Несмотря на позитивный характер последнего примера (иностранцы и апатриды в принципе не могут без права на обращение), приходится констатировать, что в целом преобразование федеральной Конституции осуществляется в направлении дегуманизации, умаления некоторых прав и свобод российских граждан. Примечательно, что смысловой подвижностью отличаются не только «рядовые» конституционные нормы, но и незыблемые положения, составляющие основы конституционного строя страны. Искажение подлинного смысла последних (в частности, ослабление принципа народовластия) наиболее опасно, поскольку подрывает устойчивость конституционно закреплённой концепции развития Российского государства.

Приведённые примеры свидетельствуют о необходимости преодоления негативного преобразования Конституции РФ. В этой связи можно вести речь об организационно-правовых мерах по предупреждению негативного преобразования Конституции РФ и по устранению его проявлений. Первая группа мер направлена на создание условий, снижающих вероятность возникновения негативного преобразования Конституции РФ, вторая — на ликвидацию уже существующих его проявлений. Меры по устранению негативного преобразования Основного закона российской конституционной практике известны давно. К их числу относятся внесение изменений и дополнений в соответствующий закон, в том

[19] См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

[20] Согласно п. 3 ст. 1 Закона: «Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом». См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

числе с целью обеспечения его конституционности и проверка Конституционным Судом РФ принятых законов на предмет соответствия Конституции РФ.

Основной мерой предупреждения негативного преобразования действующей Конституции РФ является предварительная правовая, юридико-техническая и лингвистическая экспертиза проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Как известно, на различных стадиях законодательного процесса она осуществляется несколькими органами: Правовым управлением Аппарата Государственной Думы, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации, Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации. Положительным фактом стала возможность осуществления независимой экспертизы законопроектов недавно созданной Общественной палатой Российской Федерации (ст. 18, 19 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации»)[21]. Однако в первую очередь необходимо улучшить качество представляемых на экспертизу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Для этого следует избегать типичных недостатков законотворчества, к числу которых могут быть отнесены, в частности: слабая внутренняя согласованность между целями законопроекта и его содержанием, недостаточная унификация понятий, используемых в законопроекте, необеспеченность реализации будущего закона необходимыми материальными ресурсами, расхождение принимаемого закона с Конституцией РФ, ранее принятыми федеральными конституционными законами и федеральными законами, перегруженность законопроекта отсылочными и декларативными положениями.

Эффективной мерой могло бы стать скорейшее принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах», в котором были бы закреплены пределы соответствия Конституции РФ иных нормативных правовых актов, включая федеральные конституционные законы и федеральные законы. Установление допустимых границ развития и конкретизации норм Конституции РФ напрямую связано с соблюдением пределов её преобразования. В этой связи предлагается нормативно установить четыре возможных предела преобразования Конституции РФ. 1. Преобразование норм глав 2–9 Конституции РФ не может входить в противоречие с положениями главы 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя». 2. Преобразование конкретной нормы Конституции РФ не должно входить в противоречие с другими её нормами. 3. Преобразование нормы Конституции РФ не может нарушать существо, смысловое «ядро» соответствующего конституционного правила. 4. Преобразование Конституции РФ посредством федеральных конституционных

[21] См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

законов и федеральных законов не может входить в противоречие с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, сформулированными в принятых им решениях. Таким образом, для всех пределов характерно одно — преобразование конституционных норм не должно превращаться в их нарушение.

(Первоначальная публикация: Преобразование норм Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина // «Чёрные дыры» в российском законодательстве. 2008. №3. С. 21–24.)

«Преобразование» Конституции Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (на примере положений ст. 125) (2008)

Современное российское законодательство отличается динамичным развитием. При этом динамика характерна не только для текущего законодательства, но и для Конституции России. Примечательно, что подвижность Основного закона наблюдается при формальной неизменности его текста. Другими словами, имеет место «преобразование» Конституции РФ, то есть существенное изменение смысла её норм при сохранении неприкосновенности текста. Этот процесс является альтернативой текстуальной модификации Конституции РФ в форме её пересмотра или внесения в Конституцию поправок. «Сверхжёсткость» отечественной Конституции, наличие в ней содержательных дефектов и потребность в их сглаживании на фоне позиции центральной власти, придерживающейся принципа текстуальной неприкосновенности Конституции, обусловливают отставание Основного закона от развивающейся конституционной практики и вызванную этим необходимость его модернизации посредством текущего законодательного регулирования и конституционного судопроизводства. Одной из иллюстраций «преобразования» Конституции РФ, осуществляемой посредством решений Конституционного Суда РФ, является «подправление» её норм в части установления основ правового положения федерального органа конституционного контроля.

Во-первых, в Постановлении от 4 апреля 2002 г. №8-П Суд существенно изменил смысл положений ч. 2 ст. 125 Конституции РФ. Как известно, ч. 2 ст. 125 Конституции РФ предусматривает возможность проверки различных нормативных актов и нормативных договоров на предмет соответствия только Конституции РФ. Согласно п. 2.1 Постановления Суд выступает в качестве судебной инстанции, «уполномоченной окончательно разрешить публично-правовые споры о соответствии Конституции Российской Федерации и федеральным законам нормативных актов субъектов Российской Федерации, в том числе уста-

навливая, что акты, которыми определяется их конституционный статус, противоречат федеральному закону»[1]. Как видно, кроме Конституции РФ эталоном проверки региональных нормативных правовых актов стал также федеральный закон, что не вытекает из буквального смысла конституционной нормы.

Во-вторых, практика Конституционного Суда увеличила количество объектов конституционной проверки по линии абстрактного и конкретного нормоконтроля, дополнив перечень объектов проверки, установленный в ст. 125 Конституции РФ. В качестве реальных объектов абстрактного нормоконтроля стали фигурировать федеральные конституционные законы[2], а в качестве потенциальных объектов — законы субъектов РФ, принятые по вопросам их остаточного ведения[3]. Объектами конкретного нормоконтроля стали опять же федеральные конституционные законы[4], а также постановления прежнего Верховного Совета РФ о порядке введения в действие законов[5], постановления Государственной Думы

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. №10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея // Собрание законодательства РФ. 2002. №15. Ст. 1497.

[2] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. №10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №25. Ст. 2564.

[3] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 31 мая 1999 г. №60-О по делу «О проверке конституционности положений статей 4, 5 и 6, части 2 статьи 7 и статьи 9 Закона Санкт-Петербурга «О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга» // Собрание законодательства РФ. 1999. №23. Ст. 2891.

[4] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. №3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьёва и В.Д. Уласа // Российская газета. 2007. 30 марта.

[5] См: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. №3-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пункта 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 1999. №6. Ст. 867.

об амнистии[6], а также отменённые или утратившие силу законы[7] [с. 41]. Включение в перечень объектов конституционной проверки постановлений Государственной Думы об амнистии и постановлений Верховного Совета объяснялось их приравниванием по своему уровню и материально-правовому содержанию к законам. Последний случай объяснялся ссылкой на положения ч. 2 ст. 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предусматривающие возможность проверки на конституционность актов отменённых или утративших силу к началу или в период рассмотрения дела в Конституционном Суде России. Обоснование отнесения к числу объектов проверки федеральных конституционных законов, по свидетельству М. А. Митюкова, вообще отсутствовало[8] [с. 92–93].

В-третьих, в Постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П (п. 4) Конституционный Суд выявил признаки нормативности собственных решений, в результате которых неконституционные нормативные правовые акты утрачивают юридическую силу. По мнению Суда, его решения «имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов»[9]. Тем самым, Суд не только провёл отличие своих решений от решений других государственных судов, но и придал им нормотворческий характер.

В-четвёртых, в этом же Постановлении Суд модифицировал положения ч. 4 ст. 125 Конституции РФ путём придания им обязывающе-

---

[6] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 г. № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

[7] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 октября 1998 г. № 139-О по жалобе гражданина Апушкина Павла Георгиевича на нарушение его конституционных прав статьями 43 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Документ опубликован не был. См.: Несмеянова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации с комментариями. М., 2007. С. 41.

[8] См.: Митюков М. А. Конституция Российской Федерации 1993 года и модернизация полномочий Конституционного Суда Российской Федерации // Учёные записки юридического факультета Санкт-Петербургского университета экономики и финансов / под. ред. А. А. Ливеровского. 2005. Вып. 1 (12). С. 92–93.

[9] Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

го характера. Согласно данным положениям Конституционный Суд по запросам судов проверяет конституционность закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле. Разъясняя это правило, Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 31 октября 1995 г. №8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» указал на то, что суды могут обращаться в Конституционный Суд России[10]. Последний сформулировал иное правило: «Суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона» (п. 2 резолютивной части Постановления от 16 июня 1998 г.). Из сказанного следует, что нейтральная по характеру предписаний норма сначала была «преобразована» в дозволительную, а затем в обязывающую.

Позднее названная правовая позиция получила конкретизацию в Постановлении Конституционного Суда от 18 июля 2003 г. №13-П. Конкретизация выразилась в трёх моментах: речь шла только о судах общей юрисдикции, о применении при рассмотрении конкретного дела конституций и уставов субъектов РФ и об установлении судом факта противоречия конституции (устава) субъекта РФ не Конституции РФ, а федеральному закону. В соответствии с п. 4.1 Постановления суд общей юрисдикции «должен обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации положений учредительного акта субъекта Российской Федерации в связи с противоречием федеральному закону в целях признания их недействительными»[11]. Конституционный Суд закономерно в качестве образца соответствия будет использовать кроме Конституции РФ федеральный закон, что не следует из буквального смысла конституционных положений.

В-пятых, Конституционный Суд на основе ч. 4 ст. 125 Конституции РФ сформулировал новое субъективное право лиц без гражданства. Согласно названным положениям Суд «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, применённого или подлежащего приме-

[10] См.: Российская газета. 1995. 28 декабря.

[11] Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. №13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 2003. №30. Ст. 3101.

нению в конкретном деле…». В Постановлении от 17 февраля 1998 г. № 6-П Конституционный Суд установил, что «возможность защиты прав и свобод посредством конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации» (п. 2)[12]. Из этого сделан вывод в соответствии с которым заявитель Яхья Дашти Гафур будучи лицом без гражданства имеет право на обращение в Конституционный Суд России. Налицо «преобразование» понятия «граждане» путём расширения его буквального смысла, и, как следствие этого, появление у апатридов дополнительного права. Кроме того, данный пример демонстрирует расширение сферы действия конституционной нормы по кругу лиц.

В-шестых, Конституционный Суд чётко разграничил компетенцию в области нормоконтроля между собой и судами общей юрисдикции. В вышеуказанном Постановлении от 18 июля 2003 г. № 13-П Конституционный Суд изъял у судов общей юрисдикции в свою пользу полномочие по проверке конституций (уставов) субъектов РФ на предмет их соответствия федеральной Конституции. Более того, суды общей юрисдикции оказались ограничены и при проверке конституции (устава) субъекта РФ на предмет их соответствия федеральному закону, затрагивающему конституционный статус субъектов РФ, поскольку обязаны обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии положений конституции (устава) субъекта РФ самой Конституции. Позиция Суда обусловлена тем, что «выявление соответствия конституций (уставов) субъектов РФ федеральным законам без установления их соответствия Конституции Российской Федерации не является достаточным основанием для признания нормы конституции (устава) субъекта Российской Федерации утратившей юридическую силу и потому не подлежащей применению» (п. 4)[13]. Получается, что Суд «подправил» буквальный смысл п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ: если согласно данной норме в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов находится обеспечение соответствия конституций и уставов субъектов РФ «Конституции Российской Федерации и федеральным законам», то согласно Постановлению от 18 июля 2003 года у конституций и уставов остаётся только один эталон соответствия — Конституция РФ. Если первое ограничение компетенции судов общей юрисдикции укладывается в рамки ст. 125 Конститу-

[12] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

[13] Собрание законодательства РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

ции РФ, то второе дополняет положения этой статьи новым смысловым содержанием.

В Постановлении от 27 января 2004 г. № 1-П Конституционный Суд путём сужения компетенции Верховного Суда РФ наделил себя ещё одним полномочием в сфере конкретного нормоконтроля: в случае, когда проверка соответствия нормативного акта Правительства РФ федеральному закону невозможна без установления соответствия этих актов Конституции РФ, Верховный Суд не вправе разрешить дело об оспаривании нормативного акта Правительства РФ. Следовательно, Конституционный Суд в силу ч. 4 ст. 125 Конституции РФ может признать допустимым как запрос суда в связи с рассматриваемым им конкретным делом, так и жалобу гражданина, в которых оспаривается конституционность не только федерального закона, но и нормативного акта Правительства РФ, при условии, если между ними «имеет место прямая нормативная связь» и «если эти акты применены или подлежат применению в конкретном деле в неразрывном единстве»[14]. Таким образом, Суд расширительно истолковал упомянутое в ч. 4 ст. 125 Конституции РФ понятие «закон», включив в него и нормативные акты Правительства РФ.

Вышеприведённые примеры демонстрируют явный нормотворческий характер соответствующих решений Конституционного Суда РФ. При этом нормотворчество Суда выразилось ни в постановлениях о толковании Конституции, а в постановлениях по делам об абстрактном и конкретном нормоконтроле и в некоторой мере в «отказных» определениях. Основная тенденция «преобразования» норм Конституции РФ о Конституционном Суде РФ выразилась в расширении и уточнении его полномочий. Кроме того, нетекстуальная модификация Основного закона проявилась в расширении круга лиц, управомоченных обращаться в Конституционный Суд с жалобами на нарушение их прав и свобод.

(Первоначальная публикация: 71. «Преобразование» Конституции Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (на примере положений ст. 125) // Правоохранительная деятельность российского государства: законодательство и практика: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвящённой 10-летию кафедры теории права, государства и организации правоохранительных органов юридического факультета КурскГУ / ред. кол.: В. Ф. Крюков (отв. ред.) [и др.]. Курск. Курск. гос. техн. ун-т. 2008. 695 с. С. 53–59.)

[14] Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвёртой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

«Преобразование» норм Конституции Российской Федерации о правах человека (на примере решений Конституционного Суда РФ) (2009)

Любая конституция подобно живому организму имеет способность развиваться. При стабильной и реальной конституции её развитие происходит путём адекватной реализации конституционных предписаний в текущем законодательстве. В случае если конституция в большей или меньшей степени отдаляется от реальности, возникает необходимость приблизить конституцию к существующей общественной практике, или адаптировать её к интересам правящей элиты. Такая адаптация может происходить двумя путями: во-первых, путём «преобразования» конституции, во-вторых, путём внесения в конституцию поправок и даже её пересмотра. Принципиальное различие между этими путями развития основного закона заключается в следующем. Под «преобразованием» конституции принято понимать существенное изменение действительного (первоначального и (или) буквального) смысла конституционных норм при сохранении неприкосновенности текста. Другими словами, трансформация конституционных положений происходит без формального вторжения в текст конституции, следовательно, сохраняется её внешняя стабильность. Во втором случае формальная стабильность конституции нарушается, порой весьма существенно.

Менее чем через месяц действующая Конституция РФ отметит свой пятнадцатилетний юбилей. Только накануне юбилея Президент РФ заявил о необходимости внесения в Конституцию РФ определённых поправок. Но все эти годы отдельные нормы Основного закона подвергались нетекстуальной модификации, главным образом, в текущем федеральном законодательстве и в решениях Конституционного Суда РФ. Это обусловлено тем, что законодатель или Конституционный Суд в силу различных причин (особенно в ходе крупных изменений внутренней политики российского государства в первые годы XXI века) не всегда способны транслировать тот смысл конституционной нормы, который был заложен создателями нашей Конституции полтора десятилетия назад. Случаи неадекватного восприятия и развития конституционных предписаний рельефно просматриваются на примере некоторых решений Конституционного Суда РФ, касающихся основных прав человека и гражданина.

«Преобразование» норм Конституции РФ о правах и свободах человека и гражданина выразилось в формулировании Конституционным Судом новых прав человека и гражданина, расширении сферы действия конституционной нормы по кругу лиц и по предмету регулирования (универсализации), уточнении отдельных конституционных положений, ограничении буквального смысла конституционной нормы, устанавливающей субъективное право.

Примером формулирования Конституционным Судом нового субъективного права можно признать «преобразование» ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, согласно которой Суд «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле…». В Постановлении от 17 февраля 1998 г. № 6-П Конституционный Суд установил, что «возможность защиты прав и свобод посредством конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации» (п. 2)[1]. Из этого сделан вывод в соответствии с которым заявитель Яхья Дашти Гафур будучи лицом без гражданства имеет право на обращение в Конституционный Суд России. Налицо «преобразование» понятия «граждане» путём расширения его буквального смысла, и, как следствие этого, появление у апатридов дополнительного права. Кроме того, данный пример демонстрирует расширение сферы действия конституционной нормы по кругу лиц.

Или другой пример. Определением Конституционного Суда РФ от 5 июня 1995 года[2] было отказано в принятии к рассмотрению жалобы гражданина С. В. Трошина, в которой оспаривалась конституционность ст. 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в части установления запрета на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах. Однако в Постановлении от 3 ноября 1998 года (п. 2) по этому же вопросу в качестве основания для принятия решения Суд привёл следующую аргументацию: «В настоящее время состояние экономики Российской Федерации, недостаток финансовых средств на социальные нужды не дают оснований рассчитывать на ликвидацию в обозримом будущем коммунальных квартир как вида жилищного фонда социального использования»[3]. С учётом этого Суд изменил конституционно-правовое значение оспариваемых положений Закона и признал их не соответствующими ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ. Тем самым, под воздействием объективных обстоятельств Суд отошёл

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

[2] Документ опубликован не был. См.: СПС «КонсультантПлюс».

[3] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 года по делу «О проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В. А. Мостипанова» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 45. Ст. 5603.

от первоначальной правовой позиции и осуществил новое прочтение ст. 19 Конституции РФ. Если в Определении от 5 июня 1995 года Суд констатировал, что «ссылка заявителя на статью 19 Конституции Российской Федерации произвольна, поскольку запрет на приватизацию комнат в коммунальных квартирах … является универсальным, не содержит каких-либо изъятий по признаку социальной, национальной или иной принадлежности и применяется ко всем гражданам без исключения», то в Постановлении от 3 ноября 1998 года указал, что такого рода запрет «фактически означает законодательное закрепление неравенства прав граждан в зависимости от условий их проживания»[4].

В Постановлении от 20 мая 1997 г. Конституционный Суд, напротив, ограничил буквальный смысл конституционных положений о том, что «никто не может быть лишён своего имущества иначе как по решению суда» (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ). Проверяя конституционность п. 4 и 6 ст. 242 и ст. 280 Таможенного кодекса РФ, Суд признал соответствующим Конституции РФ право таможенных органов выносить постановления о конфискации имущества как санкции за совершённое правонарушение, при наличии гарантии последующего судебного контроля за законностью и обоснованностью такого решения. При этом в Постановлении на основе ст. 370 Таможенного кодекса РФ 1993 г. уточняется (п. 4), что «имущество, в отношении которого вынесено соответствующее постановление о конфискации, обращается в собственность государства лишь по истечении срока обжалования в вышестоящие таможенные органы или в суд»[5]. Исходя из сказанного при отсутствии обжалования постановления в судебном порядке конфискация осуществляется без судебного решения. Более того, альтернативность положений ст. 370 Таможенного кодекса позволяет сделать вывод о возможности обращения только в вышестоящий таможенный орган, отказ в удовлетворении жалобы со стороны которого подтвердит законность произведённой конфискации. Явная корректировка конституционных положений «заставила Суд в последующих решениях … делать всё больший упор на то, что конфискация — мера предупредительная, превентивная», хотя при этом «увеличивается разрыв с пониманием конфискации как санкции за административное правонарушение»[6]. Так, в Постановлении от 11 марта 1998 г. Конституционный Суд фактически пересмотрел прежнюю правовую позицию, указав, что «во всех случаях, когда

---

[4] Там же.

[5] Постановление Конституционного Суда РФ от 20 мая 1997 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда» // Российская газета. 1997. 29 мая.

[6] Малюшин А. А. Правотворчество конституционного правосудия в процессе выявления конституционности нормативных правовых актов (подготовлен для системы «Консультант Плюс», 2007). // СПС «КонсультантПлюс».

встаёт вопрос о применении санкции в виде конфискации имущества» она «должна осуществляться только по решению суда» (п. 6)[7]. Данный пример примечателен тем, что через изменение ранее высказанной правовой позиции Конституционный Суд преодолел первоначальное негативное «преобразование» Конституции, обеспечив адекватное действие конституционной нормы.

К сожалению, иллюстрацией умаления прав человека может служить Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года по делу «О проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан». В данном Постановлении (п. 5) Суд фактически отошёл от правовой позиции, выраженной в Постановлении от 18 января 1996 года по «алтайскому делу»[8]. Если в Постановлении от 18 января 1996 года Суд констатировал незыблемость принципа выборов главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации непосредственно народом, то в Постановлении от 21 декабря 2005 года признал не противоречащей Конституции РФ процедуру наделения гражданина РФ полномочиями главы исполнительной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта РФ[9].

В ряде решений Конституционный Суд РФ вывел принцип неухудшения правового положения граждан путём указания на допустимость и правомерность дополнительных к федеральному стандарту прав граждан и гарантий их защиты, устанавливаемых на уровне субъектов РФ. Иллюстрацией позитивного развития положений ч. 4 ст. 43 Конституции РФ является Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года. Как известно, ч. 4 ст. 43 Конституции РФ предусматривает обязанность родителей или лиц их заменяющих обеспечить получение детьми основного общего образования. Однако проверяемая на соответствие федеральной Конституции Конституция Республики Алтай (ст. 59) установила обязанность указанных лиц обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования. Тем самым республиканская Конституция предусмотрела в качестве обязательного образо-

---

[7] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М. М. Гаглоевой и А. Б. Пестрякова» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 12. Ст. 1458.

[8] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // Российская газета. 1996. 1 февраля.

[9] Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

вания образование более высокого уровня (вместо 9-летнего 11-летнее), чем установленное федеральной Конституцией. По мнению заявителя, положения ст. 59 Конституции Республики Алтай противоречат ч. 4 ст. 43 Конституции РФ, так как возлагают на родителей или лиц их заменяющих дополнительные обязанности и, тем самым, ухудшают их правовое положение. Вывод Конституционного Суда оказался противоположным — такое регулирование не нарушает установленное российской Конституцией разграничение предметов ведения и полномочий, поскольку защита прав и свобод граждан, а также общие вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов (п. 5 Постановления). Напротив, Республика Алтай, возлагая на родителей (заменяющих их лиц) дополнительную обязанность по обеспечению реализации права детей на получение полного общего образования только улучшает положение ребёнка[10]. Как видно, позиция Конституционного Суда РФ не соответствует «букве» ч. 3 ст. 43 Конституции РФ, но в то же время гармонирует с «духом» данной нормы, развивая заложенный в ней гуманистический потенциал.

В нескольких решениях Конституционный Суд существенно обогатил и насытил конкретным содержанием весьма абстрактные положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ о допустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина. Главным образом, это выразилось в закреплении критериев допустимости ограничения основных прав и свобод человека и гражданина. Так, в Постановлении от 1 апреля 2003 г. (п. 2) Суд отметил: предусмотренные ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничения «должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных публичных прав и законных интересов других лиц, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать само существо конституционного права»[11]. Фактически Суд сформулировал новую норму права, устанавливающую обязательные для федерального законодателя предписания.

Таким образом, в области прав и свобод человека и гражданина Конституционный Суд, хотя и осторожно, но «подправляет» смысл отдель-

---

[10] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. №10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. №25. Ст. 2728.

[11] Постановление Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2003 г. №4-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной // Собрание законодательства РФ. 2003. №15. Ст. 1416.

ных конституционных норм. Примеры «преобразования» Конституции РФ в части установления прав и свобод человека свидетельствуют в целом о конструктивной правотворческой роли Суда в дальнейшем утверждении России как демократического государства. В то же время имеет место и негативное развитие потенциала отдельных конституционных норм, что нельзя признать правильным.

(Первоначальная публикация: «Преобразование» норм Конституции Российской Федерации о правах человека (на примере решений Конституционного Суда РФ) // Основные права человека в Конституции Российской Федерации: концепция и практика: материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвящённой 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека (Барнаул, 20–21 ноября 2008 г.) / отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2009. 254 с. С. 8–13.)

«Преобразование» федеральной конституции и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: основные различия (2009)

Любая конституция претерпевает определённое развитие, которое происходит не только текстуальным, но и нетекстуальным путём. Нетекстуальное развитие конституции связывают в основном с её «преобразованием», под которым понимают существенное изменение смысла отдельных положений основного закона без формального вторжения в конституционный текст. По своей сути «преобразование» конституции представляет собой совокупность фактов значительного смыслового изменения отдельных конституционных положений, символизирующих процесс нетекстуальной модификации основного закона. Не является исключением и действующая Конституция РФ, развитие которой накопило немало случаев «преобразования» российского основного закона[1]. Вместе с тем, «преобразование» — процесс, характеризующий не только развитие федеральной Конституции, но и развитие конституций (уставов) субъектов РФ. При этом, необходимо иметь в виду, что «преобразование» конституций (уставов) субъектов Федерации характеризуется некоторыми особенностями, отличающими этот процесс от «преобразования» Конституции РФ. На наш взгляд, к таковым особенностям может быть отнесено следующее.

Во-первых, это различие в средствах «преобразования» основных законов федерального и регионального уровней. Если «преобразование» Конституции РФ осуществляется, главным образом, через федеральные

[1] См. подробнее: Аничкин Е. С. «Преобразование Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Барнаул, 2008. С. 42–108.

конституционные законы, федеральные законы, постановления (определения) Конституционного Суда РФ, то «преобразование» конституций (уставов) субъектов РФ происходит через законы субъектов РФ (хотя такие факты немногочисленны) и решения (в форме постановлений) их органов конституционной (уставной) юстиции. Однако в настоящее время органы конституционной (уставной) юстиции действуют только в 16 субъектах РФ[2], что свидетельствует об отсутствии «судебного» средства развития учредительного акта в большинстве субъектов РФ. В то же время в некоторых субъектах РФ, где отсутствуют органы конституционной (уставной) юстиции, факты «преобразования» учредительных актов порождаются постановлениями законодательных (представительных) органов о толковании тех или иных положений соответствующей конституции (устава) (Республика Алтай, Вологодская и Сахалинская области). Сказанное обусловливает вывод о неодинаковости средств «преобразования» основных законов регионального уровня[3]. Однако при этом принципиально совпадают субъекты, осуществляющие «преобразование» основных законов на федеральном и региональном уровнях: ими являются законодательные органы и органы конституционной юстиции.

Во-вторых, в отличие от «преобразования» Конституции РФ, представляющего в настоящее время реальный и оптимальный путь её развития, «преобразование» основных законов регионального уровня явно уступает их текстуальным модификациям. Фактов внесения поправок в конституции (уставы) субъектов РФ по количеству значительно больше, чем случаев их «преобразования». В силу сложившегося положения вещей исследуемый вариант развития региональных учредительных актов нельзя назвать не только преобладающим, но и равноценным их текстуальному изменению. По нашему мнению, это вызвано двумя основными причинами. Во-первых, внести поправки в основной закон субъекта РФ и даже пересмотреть его значительно проще, чем поправить и тем более пересмотреть федеральную Конституцию. К тому же социально-политические и правовые последствия текстуальной модификации регионального учредительного акта не столь масштабны и ощутимы. Во-вторых, сказывается постоянное воздействие федеральных конституционных законов, федеральных законов, принятых по предметам федерального и совместного

---

[2] См.: Митюков М. А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции (опыт социологического осмысления) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 19.

[3] Следует упомянуть о том, что во многих субъектах РФ осуществляется толкование их текущих законов. При этом в одних субъектах РФ толкование текущего закона осуществляется только посредством закона (Амурская, Архангельская, Читинская области), в других — посредством постановления законодательного (представительного) органа (Курганская, Липецкая, Томская области), в третьих — с помощью того и другого источника права (Калининградская область, город Санкт-Петербург).

ведения и правовых позиций Конституционного Суда РФ. Принятие нового федерального конституционного закона, федерального закона, внесение в них поправок, формирование новой правовой позиции Конституционного Суда РФ требуют не «преобразования» конституций (уставов) субъектов РФ, а их текстуальных изменений. Это обусловлено особой правовой связью федерального и регионального закона, в рамках которой последний либо соответствует федеральному закону, либо входит с ним в противоречие. В таких условиях отсутствует необходимость в «преобразовании» норм регионального основного закона, поскольку «преобразованная» норма сохранит формальное противоречие нормам федерального права. Следовательно, проще не «вытягивать» норму на соответствие федеральным актам, а внести соответствующие изменения в её текстуальное содержание. В данном случае с известной долей условности можно вести речь о «преобразовании» тех конституционных (уставных) норм, которые находятся в системной взаимосвязи с текстуально изменёнными (отменёнными) нормами, но сами формально не изменены. Получается, что полноценное «преобразование» возможно в части конституционного (уставного) регулирования вопросов исключительного ведения субъектов РФ, но поскольку в последние годы происходит свёртывание этой сферы, вполне закономерна немногочисленность фактов нетекстуальной модификации основных законов регионального уровня. Причём в большей степени эта немногочисленность проявляется не на примере решений региональных органов конституционной юстиции, а на примере текущих нормативных актов субъектов РФ, что также является своеобразным отличием «регионального» «преобразования» от «преобразования» Конституции России.

В то же время Конституция РФ, федеральное законодательство и решения Конституционного Суда РФ не должны испытывать «преобразовательного» влияния регионального законодательства и решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ. «Преобразование» на региональном уровне норм права, которые создаются на вышестоящем (федеральном) уровне недопустимо, что объясняется различием юридической силы и уровней принятия соответствующих правовых актов.

В-третьих, просматривается некоторое несовпадение подотраслей (институтов) конституционного законодательства, в рамках которых происходит «преобразование» федеральной Конституции и конституций (уставов) субъектов РФ. Это объясняется различием сферы регулирования федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов Федерации. «Преобразование» конституций (уставов) субъектов Российской Федерации наблюдается, по нашему мнению, в таких подотраслях (институтах) конституционного (уставного) законодательства, как: 1) права и свободы человека и гражданина; 2) основы организации и функционирования высших органов го-

сударственной власти субъектов РФ; 3) местное самоуправление; 4) законотворческие процедуры и нормативные правовые акты. Кроме того, для некоторых республик в составе Российской Федерации характерно «преобразование» тех конституционных норм, которые закрепляют основы их правового статуса. Это единственный случай «преобразования» конституционных (уставных) норм, касающихся федеративного устройства, в то время, как «преобразование» российской Конституции в части регулирования внутрифедеративных отношений более насыщенно и многообразно. Такие подотрасли (институты) конституционного (уставного) законодательства как законодательство о местном самоуправлении, законодательство о законотворческих процедурах и нормативных правовых актах совпадают с областями «преобразования» Конституции РФ; подотрасль организации и функционирования высших органов государственной власти дублирует с поправкой на региональный уровень подотрасль федерального конституционного законодательства, в рамках которой имеет место «преобразование» Конституции РФ; регулирование прав и свобод человека и гражданина относится согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ к сфере ведения Федерации, но подвергается «преобразованию» по причине воспроизведения соответствующих норм Конституции РФ в конституциях (уставах) субъектов Федерации.

В-четвёртых, в определённых случаях «преобразование» конституций (уставов) субъектов РФ обусловливается причинами, дополняется пределами и вызывает последствия специфические для регионального уровня территориальной организации российского государства.

К числу выявленных нами причин «преобразования» Конституции РФ относится, во-первых, несовершенство её содержания, проявляющееся в наличии текстуально-правовых конфликтов, пробельности, поливариантности и неопределённости смысла отдельных норм, конфликтогенности, декларативности некоторых положений[4]. Во-вторых, причиной «преобразования» Конституции РФ выступает её «жёсткость», то есть усложнённость процедуры текстуального видоизменения. Третья причина «преобразования» Конституции РФ заключается в том, что возможность этого процесса заложена в ряде конкретных норм действующего законодательства. Например, ст. 73 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» допускает полный или частичный пересмотр Конституционным Судом правовой позиции, выраженной в ранее принятых им решениях[5].

Однако, «преобразование» основных законов отдельных субъектов РФ детерминировано не только причинами общегосударственного характера, но и причинами специфическими для конкретных субъектов РФ.

[4] См. подробнее: Аничкин Е. С. Основные черты развития конституционного законодательства Российской Федерации на рубеже XX–XXI вв. Барнаул, 2007. С. 78–83.

[5] См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

Сказанное особенно заметно на примере «преобразования» конституций республик Башкортостан и Татарстан. Как известно, обе республики длительное время отстаивали позицию о том, что они являются не только субъектами РФ, но и, в первую очередь, суверенными государствами, добровольно объединёнными с Россией на основе соответствующих вертикальных двусторонних договоров. Аналогичный смысл вкладывался в нормы республиканских конституций, устанавливающие их государственный суверенитет (ч. 1 ст. 1 Конституции Республики Татарстан, ст. 1, ч. 1 ст. 17, ч. 2 ст. 82 Конституции Республики Башкортостан). Однако под «нажимом» федеральной власти в условиях усиления централизации первоначальный смысл указанных норм стал по отношению к Федерации более лояльным. Говоря иначе, политика федерального центра в русле десуверенизации республик в составе Российской Федерации послужила основой «нового прочтения» республиканских конституций.

Пределами «преобразования» Конституции РФ, на наш взгляд, являются следующие. 1. «Преобразование» норм глав 2–9 Конституции РФ не может входить в противоречие с положениями главы 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя». 2. «Преобразование» конкретной нормы Конституции РФ не должно входить в противоречие с другими её нормами. 3. «Преобразование» нормы Конституции РФ не может нарушать существо, смысловое «ядро» соответствующего конституционного правила. 4. «Преобразование» Конституции РФ посредством федеральных конституционных законов и федеральных законов не может входить в противоречие с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, сформулированными в принятых им решениях. Указанные пределы с полным основанием могут быть спроецированы на «преобразование» основных законов регионального уровня. Однако при «преобразовании» конституций (уставов) субъектов РФ важно соблюсти и дополнительные пределы.

Во-первых, оно не должно превращаться в нарушение Конституции РФ, федеральных законов и правовых позиций Конституционного Суда РФ.

Во-вторых, процесс «преобразования» основных законов субъектов РФ не должен нарушать принцип разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами. «Преобразование» региональных конституций и уставов возможно только в той мере, в которой соответствующие нормы регулируют вопросы исключительного ведения субъектов РФ, либо вопросы совместного ведения Федерации и её субъектов в части зарезервированных федеральным законодателем полномочий субъектов РФ. Прежде всего, это вопросы организации и функционирования высших органов государственной власти субъектов РФ, законотворческих процедур и действия нормативных правовых актов, региональных особенностей местного самоуправления. По этой причине представляется сомнительным мнение Т. И. Геворкян, обосновыва-

ющей существование правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ по вопросам регулирования прав и свобод человека и гражданина, то есть по вопросам, составляющим предмет ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ)[6]. Законы субъектов РФ и правовые позиции в решениях их конституционных и уставных судов не могут «преобразовывать» то, что не входит в сферу ведения регионального законодателя. Соблюдение названного предела может быть обеспечено в случае, если нормы конституций (уставов) субъектов РФ не вторгаются в сферы федерального ведения, ограничиваясь предметами собственного правового регулирования.

В-третьих, в сфере своего ведения субъект РФ также не обладает абсолютной свободой, поскольку не должен «преобразовывать» свой основной закон таким образом, чтобы это нарушало права других субъектов РФ. Данный тезис особенно актуален для оставшихся сложносоставных субъектов РФ. Так, первые годы сосуществования Тюменской области и входящих в её состав Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов отличались конфликтностью. Одним из примеров такой конфронтации стало Постановление Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 декабря 1996 г. № 109 «Об обращении губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа по участию населения Ямало-Ненецкого автономного округа в выборах губернатора Тюменской области 22 декабря 1996 года». Оно свелось к закреплению двух принципиальных положений: во-первых, избирательной комиссии Тюменской области было разрешено открыть на время выборов главы исполнительной власти Тюменской области избирательные участки на территории Ямало — Ненецкого автономного округа для участия в них жителей Ханты — Мансийского автономного округа и южных районов Тюменской области; во-вторых, был установлен запрет на распространение полномочий вновь избранного губернатора области на территорию Ямало — Ненецкого автономного округа[7]. Несмотря но то, что названный правовой акт появился до известного Постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 2-П, установившего запрет на воспрепятствование участию населения автономного округа в выборах органов законодательной и исполнительной власти края (области)[8], он уже нарушал Конституцию РФ (ст. 3, 32, п. «б» ч. 1 ст. 72) и права Тюменской области как равноправного субъекта РФ. Поми-

---

[6] См.: Геворкян Т. И. Правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации. Дисс…. к.ю.н. Пенза, 2004. С. 119–136.

[7] Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 1996. № 11.

[8] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «О толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

мо этого, Постановление от 16 декабря 1996 г. обесценивало положения Устава Ямало-Ненецкого автономного округа о построении отношений между округом и областью на принципе приоритета интересов человека (ст. 79) и о вхождении автономного округа в состав Тюменской области в качестве равноправного субъекта Российской Федерации (ст. 77). При таком наборе противоречий правовым актам большей юридической силы закономерной стала оперативная отмена данного Постановления на следующие сутки после его принятия[9]. Приведённый пример показателен тем, что одновременно превышает все три специфических предела «преобразования» основных законов регионального уровня.

Таким образом, «преобразование» основных законов регионального уровня характеризуется некоторыми особенностями, отличающими этот процесс от «преобразования» Конституции РФ. Исходя из этого, «преобразование» федеральной Конституции и региональных основных законов выступают в качестве относительно автономных друг от друга явлений. Они различаются в известной мере по средствам, причинам, пределам, областям «преобразования». Кроме того, конституционная практика позволяет вести речь о том, что «преобразование» конституций (уставов) субъектов РФ менее распространено (даже по количеству выявленных фактов), чем нетекстуальная модификация Конституции РФ, поскольку не представляет собой оптимального пути развития учредительных актов регионального уровня.

Кроме того, обращают на себя внимание последствия «преобразования» конституций (уставов) субъектов РФ: иногда созданный образец правовой нормы текстуально воспроизводится в норме основного закона, а иногда «преобразующий» акт (в основном, по причине его неудачности) и, более того, «преобразованная» конституционная (уставная) норма утрачивают юридическую силу. В то же время до сих пор не было прецедента, чтобы даже самое удачное «преобразование» Конституции РФ повлекло за собой внесение соответствующих поправок в её текст.

(Первоначальная публикация: «Преобразование» федеральной конституции и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: основные различия // Человек в мире труда: материалы XIII региональной научно-практической конференции / под ред. А. Н. Мельникова. — Барнаул: изд-во Азбука, 2009. 257 с. С. 22–28.)

[9] См.: Постановление Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа от 17 декабря 1996 № 110 «О Постановлении Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 декабря 1996 г. № 109 «Об обращении губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа по участию населения Ямало-Ненецкого автономного округа в выборах губернатора Тюменской области 22 декабря 1996 года» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 1996. № 11.

Преобразование Конституции Российской Федерации: сущность и причины (2009)

Рассматривая процесс развития всякой писаной конституции, в том числе Конституции РФ, важно обратить внимание на ряд обстоятельств, позволяющих отчётливо увидеть природу, содержание и практическое значение этого процесса. Ведь трудно не согласиться с мнением юристов XIX–XX вв. о том, что между формальной юридической конституцией, с одной стороны, и «живой» конституцией, с другой стороны, существуют определённые различия. Стремительно развивающаяся со времени принятия в 1993 году Конституции РФ конституционная практика свидетельствует о том, что трансформация конституционных норм может происходить и без формального вторжения в текст Основного закона. Другими словами, наблюдается своеобразное «преобразование» Конституции РФ — существенное изменение действительного (первоначального и (или) буквального) смысла конституционных положений. При этом «преобразование» представляет собой реальную альтернативу текстуальным изменениям действующей Конституции (поправки, пересмотр).

Категория «преобразование конституции» правовой науке известна давно. Ещё на рубеже XIX–XX вв. она была введена в научный оборот и исследована немецким государствоведом Г. Еллинеком, понимавшим под «преобразованием» конституции «те изменения, которые оставляют её текст в прежнем виде и вызываются фактами, не связанными непременно с намерением произвести такое изменение, или с сознанием, что последнее обязательно произойдёт»[1]. Возможность нетекстуальных изменений конституции признавалась в российской юридической науке дореволюционного[2] и советского[3] периодов.

Применительно к действующей российской Конституции исследуемый феномен воспринимается в научной среде неоднозначно. Сторонники текстуальной модификации Конституции РФ оценивают мнения о происходящем «преобразовании» конституции как спорные[4] или неверные в принципе[5]. Другие, напротив, полагают, что оптимальным вариантом развития Конституции РФ в современных условиях выступает

[1] Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / Пер. с нем. Б. А. Кистяковского. СПб., 1907. С. 5, 18.

[2] См.: Ивановский В. В. Учебник государственного права. Казань, 1909. С. 156–157.

[3] См.: Понтович Э. Э. О правах органов Союза и союзных республик в области законодательства // Право и жизнь. 1927. № 5. С. 4, 8, 12–14.

[4] См.: Лукьянов А. И. Раздумья о конституции // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2004. С. 41.

[5] См.: Авакьян С. А. Проблемы реформы конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С.?4–75.

именно «преобразование»[6]. В некоторой мере эта установка обусловлена позицией правящих сил — сторонников неприкосновенности действующей Конституции. Так, бывший Президент РФ В. В. Путин неоднократно заявлял: «Ресурсы Конституции далеко не исчерпаны. И об этом должны хорошо помнить те, кто пытается спекулировать на теме возможных поправок к Основному закону»[7].

Сторонниками «преобразования» Основного закона справедливо обосновывается необходимость максимального использования заложенного в действующей Конституции потенциала и, как следствие этого, обеспечения стабильности всей правовой системы государства. Учитывая формально-юридические недостатки Конституции РФ и изменения общественно-политической ситуации в стране со времени её принятия, представляется, что наиболее правильным и спокойным вариантом является не радикальное либо частичное реформирование нашей Конституции, а её постепенная и осторожная адаптация к велениям времени. «Преобразование» Конституции РФ, осуществляемое, главным образом, посредством текущего федерального законодательства и постановлений (определений) Конституционного Суда РФ об абстрактном и казуальном толковании Конституции РФ позволит ослабить фиктивность «формальной конституции» и в то же время усилит её адекватность «фактической конституции». В этой связи следует согласиться с мнением Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина, согласно которому нашу Конституцию как богатейшую кладовую неявных знаний «следует не править, а интерпретировать»[8]. Таким образом, категория «преобразование» Конституции РФ имеет право на существование и всестороннее исследование.

При исследовании феномена «преобразования» конституции, в первую очередь, возникает вопрос о причинах, способствующих данному процессу. В силу всеобъемлющего влияния конституции на правовое регулирование жизни индивида, общества и государства причины, обусловливающие её преобразование, могут быть различными. В частности, по своему содержанию причины могут быть внеправовыми и правовыми.

Внеправовые причины связаны с социально-экономическими, политическими и духовными процессами, происходящими в современном российском обществе. Внеправовые причины имеют естественный характер, отличаются ситуативностью и первичностью по отношению к правовым причинам. В свою очередь, внеправовые причины могут быть подразделены на объективные и субъективные.

---

[6] См.: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112.

[7] Путин В. В. Наш долг — бережно относиться к Конституции // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 4.

[8] Цит. по: Корня А. Конституции приспособят к жизни // Независимая газета. 2004. 1 марта. С. 3.

Внеправовые объективные причины сводятся к изменению общественно-политической и экономической обстановки, обусловливающему новые тенденции развития и общественные ожидания. Это, в свою очередь, влечёт за собой некоторое отставание конституционного текста от сформировавшихся реалий и устаревание первоначального смысла той или иной конституционной нормы. Ещё Г. Еллинек в начале XX в. по этому поводу писал: «Возможность сковать навсегда поток истории плотинами правовых норм исчезает, как только познанию открываются элементарные силы исторического движения, которые там, где того требует властвующая над государствами и народами необходимость, вдребезги разбивают действующее право, чтобы вызвать к жизни новые порядки»[9]. Объективные причины преобразования Конституции России коренятся среди прочего в продолжающейся целенаправленной перестройке ранее господствовавших социалистических общественных отношений в различных сферах функционирования общества и государства, углублении реформирования экономики, подвижности и неустойчивости социальных отношений, выстраивании внутренне согласованного и эффективно действующего механизма публичной власти на федеральном, региональном и местном уровнях, достаточно сложном и противоречивом процессе формирования оптимального соотношения интересов личности, общества и государства.

Примечательно, что ссылка на «изменение обстоятельств» содержится в ряде постановлений Конституционного Суда РФ. В п. 3.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 года по делу «О проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов» Суд отметил: «По смыслу изложенных правовых позиций … федеральный законодатель вправе устанавливать требования к численному составу политических партий исходя из конкретно-исторических условий развития Российской Федерации; данные требования … объективно обусловлены решаемыми в законодательном порядке задачами в сфере развития политической системы…»[10].

Иногда ссылкой на «изменение обстоятельств» Конституционным Судом РФ обосновывается фактическое преобразование Конституции РФ. Например, Определением Конституционного Суда РФ от 5 июня 1995 года было отказано в принятии к рассмотрению жалобы гражданина С. В. Трошина, в которой оспаривалась конституционность ст. 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в части установления запрета на приватизацию жилых помеще-

[9] Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / Пер. с нем. Б. А. Кистяковского. СПб., 1907. С. 5, 18.

[10] Собрание законодательства РФ. 2007. №30. Ст. 3989.

ний в коммунальных квартирах. Однако в Постановлении от 3 ноября 1998 года (п. 2) по этому же вопросу в качестве основания для принятия решения Суд привёл следующую аргументацию: «В настоящее время состояние экономики Российской Федерации, недостаток финансовых средств на социальные нужды не дают оснований рассчитывать на ликвидацию в обозримом будущем коммунальных квартир как вида жилищного фонда социального использования»[11]. С учётом этого Суд изменил конституционно-правовое значение оспариваемых положений Закона и признал их не соответствующими ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ. Тем самым, под воздействием объективных обстоятельств Суд отошёл от первоначальной правовой позиции и осуществил новое прочтение ст. 19 Конституции РФ. Если в Определении от 5 июня 1995 года Суд констатировал, что «ссылка заявителя на статью 19 Конституции Российской Федерации произвольна, поскольку запрет на приватизацию комнат в коммунальных квартирах … является универсальным, не содержит каких-либо изъятий по признаку социальной, национальной или иной принадлежности и применяется ко всем гражданам без исключения», то в Постановлении от 3 ноября 1998 года указал, что такого рода запрет «фактически означает законодательное закрепление неравенства прав граждан в зависимости от условий их проживания»[12].

Внеправовые причины субъективного характера также имеют несколько основных проявлений. К их числу могут быть отнесены, в частности, смена лидера государства и вызванное этим изменение политического курса; смена политической элиты (например, в результате изменения соотношения сил в парламенте страны); особенности взаимоотношений общегосударственной и региональных элит; баланс сил высших органов законодательной и исполнительной власти; наличие политического давления на законодателя и (или) орган конституционного контроля в условиях авторитарного государственного режима; уровень согласия основных социально-политических сил в обществе; обеспечение интересов определённой категории лиц в ущерб остальным.

---

[11] См: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 года по делу «О проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В. А. Мостипанова» // Собрание законодательства РФ. 1998. №45. Ст. 5603.

[12] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 года по делу «О проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В. А. Мостипанова» // Собрание законодательства РФ. 1998. №45. Ст. 5603.

Так, усиление центростремительных тенденций во внутрифедеративных отношениях ослабило самостоятельность субъектов РФ и укрепило их зависимость от федерального центра. В этих условиях обнажились недостатки вертикальных внутрифедеративных договоров, в связи с чем федеральный центр взял курс на аннулирование действующих и ограничение появления новых договоров. Названная перспектива была подтверждена Президентом РФ в его Послании Федеральному Собранию 2001 года. В нём бывший глава государства В. В. Путин особо подчеркнул, что определение конкретных полномочий центра и субъектов РФ в рамках их совместной компетенции должно осуществляться «именно федеральными законами и прежде всего федеральными законами»[13]. Легальная основа свёртывания договорного процесса была заложена в ст. 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 года (в редакции от 4 июля 2003 года) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно Закону заключение внутрифедеративных вертикальных договоров возможно только в случае, «если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий»[14]. Из этого следует, что, во-первых, установлен приоритет федерального закона по отношению к договору, во-вторых, возможности субъектов РФ по заключению договоров оказались значительно сужены, поскольку не каждый из них в состоянии обосновать необходимость заключения подобного договора. В результате изменения политической практики оказались нейтрализованы положения ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, предусматривающие разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов посредством соответствующих договоров.

Причины юридического характера связаны с особенностями содержания конституции страны и состоянием текущего законодательства. Они характеризуются статичностью (вплоть до неустранимости) и производностью по отношению к внеправовым причинам. Правовые причины преобразования Конституции РФ, как представляется, могут быть трёх видов. Во-первых, существуют обстоятельства, вызванные несовершенством самой Конституции РФ, невысоким качеством изложения её текста. Во-вторых, заявляет о себе повышенная сложность текстуальной модификации действующей Конституции РФ на фоне необходимости в оперативных и существенных изменениях правового регулирования

[13] Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. 4 апреля.

[14] Собрание законодательства РФ. 2003. №27 (ч. 2). Ст. 2709.

тех или иных общественных отношений. В-третьих, предпосылки преобразования Конституции РФ в определённой мере заложены в некоторых нормах текущего законодательства.

Первой юридической причиной преобразования Конституции РФ является несовершенство её содержания. Основными дефектами действующей Конституции являются, на наш взгляд, наличие текстуально-правовых конфликтов, пробельность, поливариантность отдельных норм, неопределённость ряда норм, декларативность некоторых положений. Любое из дефектных положений Конституции РФ может стать основой его развития и уточнения в текущем законодательстве или в решениях Конституционного Суда РФ об абстрактном или казуальном толковании. Совершенно обоснованным выглядит вывод А. А. Белкина о том, что «безупречность конституции … не может быть достигнута на стадии сочинения или обсуждения проекта», поскольку «достигается через осуществление конституции и стимулируемую практикой осуществления последующую модификацию конституции»[15].

Так, «недосказанность» положений ч. 2 ст. 137 Конституции РФ в части регулирования вопроса о том, каким органом и в какой форме должно включаться новое наименование субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции РФ повлекла за собой появление Постановления Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 года по делу «О толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации». В этом Постановлении Суд сформулировал, по сути, норму права, в соответствии с которой «новое наименование субъекта Российской Федерации включается в статью 65 Конституции Российской Федерации указом Президента Российской Федерации»[16].

Или другой пример, связанный с неопределённостью нормы Конституции РФ. Неопределенность правовой нормы влечёт за собой её разное понимание, толкование, а также допускает вероятность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведёт к произволу. Ещё серьёзнее ситуация, когда речь идёт о норме Конституции РФ, которая из-за своей неопределённости подвергается односторонней трактовке, подрывающей её демократический потенциал. Иллюстрацией может послужить Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 года по делу «О толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации». По данному Постановлению трое судей Конституционного Суда (Н. В. Витрук, В. О. Лучин, В. И. Олейник) выразили особые мнения, что весьма показательно. В своём запросе Государственная Дума просила Конституционный Суд разъяснить, вправе ли Президент РФ вновь представлять отклонённую

[15] Белкин А. А. Пересмотр конституции (теоретические аспекты) // Правоведение. 1995. № 1. С. 88.

[16] Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства РФ. Суд решил, что «Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды, либо представлять каждый раз нового кандидата»[17]. Прав Н. В. Витрук, отмечая в своём особом мнении, что «исходя из буквального смысла текста статьи 111 … вытекает следующее общее правило: Президент Российской Федерации должен представлять каждый раз новую кандидатуру на пост Председателя Правительства Российской Федерации при её отклонении Государственной Думой»[18], ибо слово «кандидатур» предполагает множественность лиц. Таким образом, Суд расширил варианты поведения главы государства в сравнении с буквальным смыслом конституционных положений.

Второй юридической причиной преобразования Конституции РФ выступает её «жёсткость», то есть усложнённость процедуры текстуального видоизменения. В условиях «сверхстабильности» Конституции РФ возрастает роль федеральных и региональных законов, которые призваны оперативно развивать и наполнять конкретным содержанием нормы Основного закона, приближая его к повседневной жизни. Здесь на пути нормальной реализации Конституции РФ могут возникать два препятствия: «запаздывание» необходимого закона, в том числе из-за намеренного затягивания его принятия и деформация подлинного смысла конституционной нормы в текущем законодательстве.

В первом случае заинтересованные уполномоченные субъекты вынуждены обращаться в Конституционный Суд с тем, чтобы получить от него официальные разъяснения и действовать непосредственно в соответствии с конституционными нормами. Но Конституционный Суд может в предусмотренных законом случаях ограничиться отказным определением. Например, отсутствие в течение длительного времени федерального закона, устанавливающего общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ, побудило Законодательное Собрание Владимирской области обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Однако Суд Определением от 4 февраля 1997 года отказал в принятии запроса к рассмотрению, ввиду того, что ответ на вопросы, поставленные в обращении, означал бы создание новых правовых норм. Кроме того, Конституционный Суд РФ может неадекватно истолковать соответствующую конституционную норму, а значит осуществить её преобразование. Последнее хорошо заметно на примере правового регулирования сферы совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Отсутствие до 1999 года федерального закона, конкретизирующего поло-

[17] Собрание законодательства РФ. 1998. №52. Ст. 6447.

[18] Российская газета. 1998. 29 декабря. С. 4.

жения ч. 2 ст. 76 Конституции РФ относительно допустимости (или недопустимости) опережающего правового регулирования субъектами РФ вопросов совместного ведения, обусловило появление правовой позиции Конституционного Суда РФ о допустимости такого регулирования[19] [17]. По мнению ряда исследователей, вывод Суда является спорным, ибо буквальное прочтение ч. 2 ст. 76 Конституции РФ свидетельствует о первичности федерального законодательного регулирования предметов совместного ведения. Не оспаривая правильности и своевременности правовой позиции Суда, следует отметить: двусмысленность положений ч. 2 ст. 76 Конституции РФ позволяли с той же вероятностью сделать и обосновать противоположный вывод. Однако медлительность федерального законодателя на фоне расширяющейся практики опережающего правового регулирования предопределили решение вопроса в пользу субъектов Федерации. Впоследствие указанная правовая позиция нашла отражение в ч. 2 ст. 12 ранее действующего Федерального закона от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[20]. Тем самым, Закон автоматически «подкорректировал» смысл положений ч. 2 ст. 76 Конституции РФ. В известной мере это неудивительно: действующая Конституция включает в себя немало абстрактных и вариативных норм, реализация которых посредством различных по юридической силе нормативных актов затрудняет сохранение подлинного смысла конституционных положений. Это возможно и при многочисленных трансформациях того или иного закона, затрудняющих его нормальное применение. Например, Федеральным законом от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены изменений и дополнения в 155 законов и 41 закон признан утратившим силу. Более того, названный закон за сравнительно непродолжительный период своего действия претерпел 25 редакций (в настоящее время действует в редакции от 1 декабря 2007 г., с изм. от 31 января 2008 г.).

Возможность преобразования Конституции РФ заложена и в ряде конкретных норм действующего законодательства. Во-первых, это

[19] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства РФ. 1996. №7. Ст. 700.

[20] Собрание законодательства РФ. 1999. №26. Ст. 3176.

положения абз. 2 ст. 74 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми Суд «принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов»[21]. Следовательно, при абстрактном или казуальном толковании Конституции РФ норма Основного закона оценивается не сама по себе, а в определённой интерпретационной, правоприменительной и системообразующей «оболочке». Тем самым предопределена вероятность нового понимания той или иной конституционной нормы в результате отхода от заложенного в ней буквального смысла. Например, Постановлением Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. по делу «О проверке конституционности положения части второй статьи 31 закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» было «подправлено» положение части ч. 4 ст. 125 Конституции РФ о субъектах обращения в Конституционный Суд РФ. Согласно ч. 4 ст. 125 Конституции РФ конституционный Суд РФ «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле». Однако в указанном Постановлении правом на обращение в Конституционный Суд РФ были наделены также лица без гражданства[22]. Как видно, признание последних надлежащими заявителями фактически породило новую норму права, отличную от буквального понимания приведённых конституционных положений.

Во-вторых, ст. 73 названного Федерального конституционного закона допускает полный или частичный пересмотр Конституционным Судом правовой позиции, выраженной в ранее принятых им решениях. Выше был приведён пример отклонения Конституционного Суда от первоначальной правовой позиции по делу о неконституционности запрета на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах. Необходимость в этом может быть вызвана существенным изменением содержания правового регулирования либо внеправовыми обстоятельствами, которые действовали на момент формирования прежней правовой позиции. При этом последняя сохраняет свою юридическую силу. Соответственно Конституционный Суд РФ может вернуться к ней в будущем, когда она будет соответствовать реалиям. Парадоксальность ситуации заключается в том, на основании одной и той же нормы сосуществуют два разных, но одновременно правильных её понимания.

[21] Собрание законодательства РФ. 1994. №13. Ст. 1447.

[22] Собрание законодательства РФ. 1998. №9. Ст. 1142.

В-третьих, нормы Конституции РФ могут быть преобразованы посредством чрезвычайного законодательства. Сама Конституция РФ предусматривает вынужденную «корректировку» тех своих норм, которые действуют в условиях общего (нормального) правового режима. В ч. 1 ст. 56 закреплено правило, согласно которому «в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия». На основании и в развитие этой нормы 30 мая 2001 года был принят Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», установивший специальные меры и временные ограничения (ст. 11), ограничение прав граждан Российской Федерации на участие в выборах и референдуме (ст. 14), органы особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение (ст. 22, 24)[23]. Например, п. «б» ст. 11 этого Закона, предусматривающий «установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с неё» нейтрализует норму ч. 1 ст. 27 Конституции РФ, закрепляющую право на свободу передвижения и выбор места пребывания на территории России. Пункт «б» ст. 12 Закона, предусматривающий «ограничение свободы печати и других средств массовой информации путём введения предварительной цензуры», нейтрализует положения ч. 5 ст. 29 Конституции РФ о свободе массовой информации и запрете цензуры. До введения в действие Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 года действовал закон РСФСР «О чрезвычайном положении» от 17 мая 1991 года, содержащий во многом аналогичные нормы (например, ст. 22, 23)[24]. Имели место и прецеденты введения чрезвычайного положения в отдельных местностях Российской Федерации. Так, указом Президента РФ от 2 декабря 1994 года особый правовой режим был введён на части территории Республики Северная Осетия и Ингушской Республики[25]. На основании и во исполнение действующего в то время Закона, данным указом было запрещено проведение забастовок, собраний, манифестаций (п. 4) и установлены иные ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, «преобразование» Конституции РФ представляет собой самостоятельное, объективное и уникальное явление. В современных российских условиях оно представляет собой оптимальный

[23] Собрание законодательства РФ. 2001. №23. Ст. 2277.

[24] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. №22. Ст. 773.

[25] См.: Указ Президента РФ от 2 декабря 1994 года «О введении чрезвычайного положения на части территории Республики Северная Осетия и Ингушской Республики // Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 3335.

вариант развития отечественной Конституции. Это обусловлено преимуществами «преобразования» в сравнении с текстуальной модификацией Основного закона. К числу таких преимуществ относятся гибкость (приспособляемость к существенно изменившимся обстоятельствам); оперативность; сравнительно высокая вероятность избежания социально-политических катаклизмов, часто сопровождающих реформирование конституции. Преобразование Конституции РФ имеет детерминированный характер, поскольку обусловлено определёнными причинами. Причины имеют как внеправовой, так и правовой характер, хотя их воздействие на нетекстуальное видоизменение действующей Конституции одинаково существенно.

(Первоначальная публикация: Преобразование Конституции Российской Федерации: сущность и причины // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 6 (323). С. 202–206.)

3. Конституционая теория и источники конституционного права

Источники конституционного права Российской Федерации и Республики Казахстан: общее и особенное (2005)

С распадом Союза ССР на постсоветском пространстве образовалось 15 суверенных государств, вставших на путь демократического развития. В связи с этим в каждом из данных государств существенно изменился процесс конституционного строительства. Он выразился в становлении новых основ конституционного строя, закреплении дополнительных прав человека и гарантий их защиты, модернизации системы органов государственной власти. Частным проявлением происходящих конституционно-правовых изменений стало качественное обновление видов и содержания источников права постсоветских государств. Интеграционные процессы в рамках СНГ требуют унифицированной правовой базы в странах-участницах, что актуализирует проблему поиска общего и особенного в системе источников права стран СНГ вообще и в системе источников их конституционного права, в частности. Учитывая активность и плодотворность сотрудничества РФ с Республикой Казахстан возникает необходимость в проведении сравнительного анализа источников конституционного права названных государств.

Как известно, под источником права (в формальном смысле) традиционно понимают «формы закрепления (внешнего выражения) правовых норм»[1]. Соответственно, источниками конституционного права являются формы закрепления конституционно-правовых норм, то есть норм, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права. В целом можно констатировать много общего в типологии источников конституционного права РФ и Казахстана и их характеристике.

Во-первых, в обоих государствах были приняты новые конституции, учредившие систему национальных источников права. Обе конституции были приняты на всенародном референдуме: в Российской Федерации 12 декабря 1993 года, в Казахстане 30 августа 1995 года.

Во-вторых, и в РФ и в Казахстане действуют одинаковые в зависимости от уровня юридической силы виды законов. 1) Законы о поправках к конституции. В РФ такой вид закона был введен Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 года «О толковании ст. 136 Конституции Российской Федерации»[2]. В Казахстане принятие данных законов предусмотрено ч. 3 ст. 62 Конституции, согласно которой «изменения и дополнения в Конституцию вносятся большинством

[1] Большой юридический словарь / Под ред. В. Д. Зорькина и др. М., 1998. С. 245.

[2] Российская газета. 1995. 9 ноября.

не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из палат[3]. 2) Конституционные законы. В соответствии с Законом Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» указанные законы занимают верхнюю ступень в иерархии нормативных правовых актов (п. 1 ст. 4 Закона)[4]. Согласно Конституции Казахстана «конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией, большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из палат» (ч. 4 ст. 62). Из приведенных положений можно заметить, что Конституция Казахстана проводит различие между законом о поправках к конституции и конституционным законом, поскольку для их принятия требуется различное большинство голосов. В РФ принятие федеральных конституционных законов предусмотрено ст. 108 Конституции РФ. 3) Текущие законы, имеющие схожий предмет правового регулирования. Например, в РФ действует Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 года[5] (в ред. от 2 ноября 2004 года) и в Республике Казахстан одноименный закон от 3 июня 1996 года[6]; в РФ действует ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 года[7] (в ред. от 29 июня 2004 года) и в Республике Казахстан действует Закон «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» от 15 января 1992 года[8].

В-третьих, в России и Казахстане действуют одинаковые виды подзаконных нормативных правовых актов: указы президентов, постановления высших законодательных (представительных) органов государственной власти, постановления правительств, ведомственные нормативные правовые акты.

В-четвертых, прецедент официально не является источником конституционного права ни в одном из указанных государств.

В-пятых, в РФ и Казахстане международные договоры с участием данных государств являются частью их правовых систем и обладают более высокой юридической силой по отношению к внутригосударственным нормативным правовым актам (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и ч. 3 ст. 4 Конституции Республики Казахстан).

В-шестых, в рассматриваемых государствах сохраняли (и в некоторой мере сохраняют) действие нормативные правовые акты бывшего Союза

---

[3] См.: Конституции государств — участников СНГ / Под ред. Л. А. Окунькова. М., 1999. С. 298.

[4] См.: Кунаев Д. А. О Системе источников конституционного права Республики Казахстан // Юрист. № 1 (43). С. 12.

[5] Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

[6] См.: Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М., 1999. С. 64.

[7] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

[8] См.: Сапаргалиев Г. С. Вводная статья о Конституции Республики Казахстан // Конституции государств-участников СНГ. С. 248.

СССР. Так, Конституция Республики Казахстан 1993 года (ст. 7 «Переходных положений) предусматривала применение на территории Республики Казахстан законов и иных нормативных правовых актов СССР впредь до принятия соответствующих нормативных актов Республики, но лишь в части не противоречащей Конституции и законам Республики. К моменту принятия Конституции Республики Казахстан 1995 года союзные нормативные правовые акты потеряли свою актуальность в связи с коренными экономическими, политическими и социальными изменениями, а также принятием новых законов. Это обусловило отсутствие указания в Конституции 1995 года на действие союзных нормативных актов.

Вместе с тем, в системе источников конституционного права России и Казахстана имеются существенные различия. Во-первых, основное отличие обусловлено разностью форм внутригосударственного устройства России и Казахстана. В России как федеративном государстве сосуществуют две подсистемы единой системы национального права: федеральное и региональное. Соответственно, различаются федеральные источники конституционного права и источники конституционного права субъектов РФ. Источниками конституционного права субъектов РФ являются конституции республик в составе РФ; уставы крав, областей, городов федерального значения, автономной области, автономного округа; законы о поправках к конституции (уставу) субъекта РФ; конституционные законы республик в составе РФ; текущие законы субъектов РФ; подзаконные нормативные правовые акты субъектов РФ; нормативные договоры между субъектами РФ (например, договоры о дружбе и сотрудничестве). Федеративное устройство России предопределяет взаимодействие между источниками права федерального и регионального уровней, которое может отличаться гармоничностью или коллизионностью.

Казахстан является унитарным государством, следовательно, состоит не из государствоподобных образований, а из административно-территориальных единиц. Последние не имеют права принимать законы, в связи с чем национальное законодательство Казахстана представляет собой единое, неделимое и одноуровневое явление. Законы в Республике Казахстан может принимать только общегосударственный парламент. В соответствии со ст. 88 Конституции Республики Казахстан местные представительные органы (маслихаты) принимают по вопросам своей компетенции решения, а главы местных исполнительных органов (акимы) принимают решения и распоряжения. Таким образом, в Республике Казахстан отсутствует целое звено источников конституционного права — нормативные правовые акты субъектов федерации. По этой причине источники конституционного права РФ отличаются большим разнообразием.

Во-вторых, в Казахстане в отличие от РФ существует делегированное законодательство. Согласно ч. 2 ст. 45 и подп. 4 ст. 53 Конститу-

ции Республики Казахстан, Президент вправе издавать законы в случае когда Парламент на совместном заседании палат (Сената и Мажилиса) двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат делегирует Президенту по инициативе последнего законодательные полномочия на срок до одного года. Кроме того, согласно ч. 2 ст. 61 Конституции Республики Казахстан Президент имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным, означающее, что Парламент должен рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. При неисполнении Парламентом данного требования Президент вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия Парламентом нового закона. Практика конституционного строительства Республики Казахстан свидетельствует и о том, что Президент издает указы, имеющие силу конституционных законов. Таковы, например, указы Президента Казахстана «О Конституционном Совете» от 29 декабря 1995 года, «О республиканском референдуме» от 25 марта 1995 года, «О государственных символах Республики Казахстан» от 24 января 1996 года[9].

В-третьих, в Республике Казахстан отсутствуют некоторые источники конституционного права, известные в Российской Федерации. В Казахстане не предусмотрено создание особого учредительного органа, уполномоченного осуществлять пересмотр Конституции. Статья 135 Конституции РФ, напротив, предусматривает созыв Конституционного Собрания — органа, который уполномочен осуществить пересмотр Конституции РФ. Из положений ст. 135 Конституции РФ следует, что в процессе своей работы Конституционное Собрание может принимать правовые акты, подтверждающие неизменность Конституции РФ, а также предусматривающие вынесение проекта Конституции на всенародное голосование. Следовательно, в РФ в отличие от Казахстана потенциально может существовать такой источник конституционного права, как акт особого учредительного органа. Кроме того, в Казахстане как унитарном государстве отсутствуют нормативные договоры между федерацией и субъектом федерации. Конституция РФ (ч. 3 ст. 11) предусматривает заключение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

В-четвертых, Конституция Казахстана четко очерчивает круг общественных отношений, которые в обязательном порядке должны регулироваться законом. Так, согласно ч. 3 ст. 61 это, в частности, вопросы правосубъектности физических и юридических лиц, режима собственности и иных вещных прав, судоустройства и судопроизводства. В РФ подоб-

[9] Михалева Н. А. Указ. соч. С. 64; Сапаргалиев Г. С. Вводная статья о Конституции Республики Казахстан // Конституции государств-участников СНГ. С. 265.

ный перечень предметов исключительного законодательного регулирования, к сожалению, отсутствует.

В-пятых, имеются различия в актах международного права конституционного значения. Основное различие заключается в том, что Казахстан в отличие от РФ не является членом Совета Европы. Соответственно, частью правовой системы и источниками конституционного права Казахстана не являются такие основополагающие в рамках Совета Европы акты, как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года с протоколами к ней, Европейская конвенция о запрещении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 26 ноября 1987 года, Европейская хартия местного самоуправления от 15 ноября 1985 года.

Таким образом, источники конституционного права Российской Федерации и Республики Казахстан, с одной стороны, имеют много общего и развиваются по пути сближения, с другой стороны, сохраняют существенные различия, обусловленные политико-правовой самобытностью этих стран.

(Первоначальная публикация: Источники конституционного права Российской Федерации и Республики Казахстан: общее и особенное // 10-летие Конституции Республики Казахстан: история, итоги, перспективы: материалы Международной научно-практической конференции 27 сентября 2005 г. Часть 1. / Отв. ред. Г. Т. Гатаахметова. Усть-Каменогорск. Изд-во ВКГТУ, 2005. С. 6–9)

Договоры между субъектами Российской Федерации: понятие, особенности, виды (2006)

При исследовании правовых аспектов внутрифедеративных отношений в России традиционно большое внимание уделяется договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ (вертикальным договорам). Однако практически не исследованным является вопрос об особенностях, видах и юридической силе договоров между органами государственной власти субъектов РФ (горизонтальных договоров). Между тем о них упоминается в ч.2 ст. 125 Конституции РФ, где идет речь о полномочии Конституционного Суда РФ по проверке на соответствие Конституции РФ договоров между органами государственной власти субъектов РФ. Договоры между субъектами РФ являются одной из форм развития прямых отношений между ними. Увеличение числа горизонтальных договоров и усиление их роли в регулировании отношений между субъектами РФ обусловливают значимость таких договоров как источников права.

Представляется, что договор между субъектами РФ – это внутригосударственное нормативное соглашение между органами государственной власти двух или более субъектов РФ, заключенное по вопросам ведения субъектов РФ. Горизонтальный договор обладает определенными специфическими свойствами. Во-первых, такие договоры являются частью нормативно-правовой системы договаривающихся субъектов РФ. Во-вторых, все горизонтальные договоры регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права, в связи с чем выступают в качестве его источников. В-третьих, договоры являются фактором сближения (гармонизации) законодательства договаривающихся субъектов РФ, особенно если они заключаются в рамках межрегиональных объединений (ассоциаций экономического взаимодействия, парламентских ассоциаций). В-четвертых, горизонтальные договоры обусловливают горизонтальные соглашения, т.е. выступают по отношению к соглашениям в качестве первичных актов. В-пятых, рассматриваемые договоры могут заключаться только по вопросам ведения субъектов РФ. Неодинаковость перечня этих вопросов в отдельных субъектах РФ обусловливает многообразие содержания договоров. Вместе с тем не исключена возможность регулирования горизонтальными договорами полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Горизонтальный договор необходимо отличать от вертикального договора. Основные различия между ними сводятся к следующему. 1. Разные договаривающиеся субъекты: сторонами вертикального договора являются федеральный орган государственной власти (Президент РФ) и орган государственной власти субъекта РФ (высшее должностное лицо или руководитель высшего исполнительного органа государственной власти), а сторонами горизонтального договора уполномоченные органы государственной власти субъектов РФ, т. е. одноуровневые субъекты. 2. Разный предмет правового регулирования, обусловленный принципом разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ. Вертикальный договор заключается в случае особого разграничения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, а горизонтальный договор заключается при необходимости урегулировать вопросы, составляющие остаточную сферу ведения субъектов РФ. 3. Процедура заключения вертикальных договоров регламентируется как на федеральном уровне (в частности, ст. 26.7 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

от 6 октября 1999 г., действующего в редакции от 29 декабря 2004 г.[1]), так и на уровне субъектов РФ. В частности, в конституциях и уставах многих субъектов РФ закреплены принципы заключения и действия вертикальных договоров (например, ч.1 ст. 56 Конституции Республики Тыва, ч.2 ст. 14 Устава Пермской области). Порядок заключения, изменения, расторжения горизонтального договора получают закрепление только в законодательстве субъектов РФ: основные положения в конституции (уставе) субъекта РФ (например, ст. 23 Устава Ставропольского края, ст. 6 Устава Красноярского края), а более детальные положения в текущих законах[2]. 4. Разный уровень юридической силы. Вертикальный договор, с одной стороны, согласно п.5 ст. 1 ФЗ от 6 октября 1999 г. не может входить в противоречие с федеральными законами. С другой стороны, вертикальные договоры заключаются по предметам совместного ведения, из чего следует, что законы договаривающегося субъекта РФ не должны входить в противоречие с договором, т. е. занимают по отношению к нему подчиненное положение. Вопрос о соотношении горизонтальных договоров с законами субъектов-сторон договора решается по-разному. Например, согласно ст. 4 Закона города Москвы «О договорах и соглашениях города Москвы» от 28 марта 2001 г. договоры должны соответствовать законам города Москвы[3]. В соответствии же с п.1 ст. 6 Закона Свердловской области «О международных и межрегиональных договорах (соглашениях) Свердловской области» договоры Свердловской области имеют боле высокую юридическую силу, чем законы Свердловской области (за исключением Устава Свердловской области)[4]. Следовательно, если субъекты РФ, являющиеся участниками договора обязуются привести свое законодательство в соответствие с договором, то невыполнение (ненадлежащее выполнение) этой обязанности одним из договаривающихся субъектов, повлечет за собой несогласованность законодательства субъектов-участников в части урегулированной договором. Таким образом, горизонтальные договоры в отличие от вертикальных, могут обладать приоритетом по отношению к законам субъектов РФ. Более того, основываясь на ч.6 ст. 76 Конституции РФ, можно предположить, что горизонтальный договор будет обладать приоритетом по отношению к федеральному закону, изданному по предметам остаточного ведения субъектов РФ. 5. В отличие от вертикальных договоров горизонтальные договоры отличаются многообразием видов.

---

[1] Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

[2] См., например: Закон Санкт-Петербурга «О порядке заключения договоров Санкт-Петербурга» от 17 июля 1997 г. // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1997. №9.

[3] Вестник Мэрии Москвы. 2001. №19.

[4] См.: Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В. А. Кряжков. М., 2002. С. 77.

В зависимости от предмета правового регулирования можно выделить следующие виды договоров между субъектами РФ. А) Отличающиеся общностью и декларативностью положений договоры «о дружбе и сотрудничестве», которые имеют многие субъекты РФ (например, Республика Удмуртия, Курганская область, Пермская область). Б) Договоры об экономическом, научно-техническом и социально-культурном сотрудничестве (например, Республика Саха (Якутия), Астраханская область). В) Договоры в рамках сложносоставных субъектов РФ, т. е. договоры между краями (областями) и входящими в их состав автономными округами, принимаемые в соответствии с ч.4 ст. 66 Конституции РФ[5]. Заключение таких договоров предусматривается уставами соответствующих субъектов РФ (например, ч.3 ст. 1 Устава Тюменской области). Г) Договоры об объединении субъектов РФ, представленные в настоящее время только Договором о согласованных действиях по образованию нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа от 17 февраля 2003 года[6]. Однако в ближайшие годы число таких договоров увеличиться, что производно от проводимой политики по укрупнению субъектов РФ. Д) Договоры между субъектами РФ об изменении границы, возможность заключения которых вытекает из смысла ч.3 ст. 67 Конституции РФ и закреплена в основных законах ряда субъектов РФ (например, ч.3 ст. 12 Устава Красноярского края).

(Первоначальная публикация: Договоры между субъектами Российской Федерации: понятие, особенности, виды // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Часть 34 / Под ред. В. Ф. Воловича. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2006. 278 с. С. 146–149.)

[5] См., например: Договор об отношениях между Архангельской областью и Ненецким автономным округом от 30 июня 1996 г. // «Волна». № 32. 1996. 17 сентября.

[6] Российская газета. 2003. 2 апреля.

Внутрифедеративные вертикальные договоры в Российской Федерации: становление, развитие, прекращение действия (2007)

На рубеже XX–XXI вв. система источников российского права пополнилась такой разновидностью форм как договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (вертикальный внутрифедеративный договор). Основой развития двустороннего договорного регулирования внутрифедеративных отношений послужила Конституция РФ 1993 года. В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Ведущим мотивом договорного процесса явилась возможность дифференцированного подхода к субъектам РФ в зависимости от их природно-климатических, экономических, исторических, национальных, культурных и иных особенностей. Как известно, федеральные законы по предметам совместного ведения РФ и её субъектов закрепляют общие для всех субъектов РФ правила поведения, выступают своего рода «шаблоном» в котором крайне сложно конкретизировать конституционно установленные предметы совместного ведения с учетом региональной специфики. Ввиду этих причин между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в 90-е гг. XX века было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий, из которых до недавнего времени (до июля 2005 года) сохраняли формальное действие только девять[1]. Таким образом, в 90-е гг. прошлого века вертикальный двусторонний договор стал очень распространенным и значимым источником российского права. В частности, данные договоры выступали важным ориентиром для регионального законодателя, о чем подробнее будет сказано ниже. В этой связи возникает необходимость осмысления эволюции внутрифедеративного договорного процесса, а также причин и механизма его свёртывания в 2001–2005 гг.

В формировании отношений между Федерацией и её составными частями рассматриваемые договоры сыграли неоднозначную роль. С одной стороны, они способствовали предотвращению рас-

[1] К числу субъектов РФ, сохранивших вертикальные двусторонние договоры относятся республики Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан, Удмуртдия, Чувашия, Красноярский край (совместно с Таймырским (Долгано-Ненецким) автономным округом и Эвенкийским автономным округом), Москва, Иркутская область (совместно с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом), Свердловская область.

пада страны, раздираемой центробежными тенденциями (особенно со стороны таких республик, как Татарстан, Башкортостан, Чечня, Ингушетия) и позволяли отразить региональную специфику. С другой стороны, на российское законодательство того периода вертикальные внутрифедеративные договоры оказали и отрицательное[2] воздействие. При этом отрицательное воздействие было преимущественным. Представляется, что можно вести речь о двух основных проявлениях отрицательного воздействия договоров на российское законодательство.

Во-первых, большинство договоров входили в противоречие с нормами Конституции РФ и федерального законодательства. По подсчётам С. А. Осипян, лишь четыре договора (с Республикой Бурятия, Астраханской областью, Воронежской областью и Костромской областью) не входили в противоречие с Конституцией РФ и федеральным законодательством[3]. В частности, договоры выступали способом перераспределения закрепленных в Конституции РФ предметов ведения федерального центра в пользу субъектов Федерации. Последние посредством заключения договора стремились вывести себя из сферы действия наиболее «неудобных» норм федерального законодательства путём отнесения отдельных предметов ведения Федерации к предметам совместного ведения (Кабардино-Балкарская Республика, Свердловская область) или к предметам исключительного ведения субъектов РФ (Республика Татарстан), а также посредством перераспределения некоторых предметов совместного ведения в пользу субъектов РФ (Республика Башкортостан). Например, в соответствии с Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г., в исключительное ведение Республики передавались вопросы помилования лиц, осужденных судами Республики Башкортостан (п. 11 ст. 3), а также защиты прав и свобод человека и гражданина (п. 1 ст. 3), что противоречило Конституции России (п. «в» ст. 89, п. «а» ч. 1 ст. 72)[4]. Договор Российской Федерации с Республикой Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полно-

[2] Об отрицательном воздействии вертикальных внутрифедеративных договоров пишут многие исследователи. См., например: Елисеев Б. П. Договоры и соглашения между РФ и субъектами РФ: решение или порождение проблем? // Государство и право. 1999. № 4. С. 6–7; Лебедев А. Н. Современные федеративные договоры в России: конституционная модель, практика, перспективы // Теоретические проблемы российского конституционализма / Под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2000. С. 82–85; Манохин В. М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: вопросы методики. Саратов, 2000. С. 29.

[3] См.: Осипян С. А. Российский федерализм и проблемы конституционности // Философские науки. 2002. № 6. С. 45.

[4] Российские вести. 1996. 22 февраля.

мочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. в сферу исключительного ведения республики включал, в частности, решение вопросов республиканского гражданства и установление порядка прохождения альтернативной гражданской службы (п. 8, 9 ст. 2), что противоречило ч. 1 ст. 6 и п. «в» ст. 71 Конституции РФ[5]. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ленинградской области от 13 июня 1996 года относил к числу дополнительных предметов совместного ведения Российской Федерации и Ленинградской области «вопросы таможенной политики российской Федерации на территории Ленинградской области, в том числе эффективное использование таможенных платежей и сборов, собираемых на территории Ленинградской области» (п. «в» ст. 2), что входило в противоречие с п. «в», «з» ст. 71 Конституции РФ[6].

Более того, во внутрифедеративные вертикальные договоры включались нормы, не связанные напрямую с разграничением компетенции между федеральными и региональными органами власти. Так, договоры с рядом республик содержали положения об их статусе: по договору с Республикой Татарстан (ст. 1) она была определена как государство, объединённое с Российской Федерацией на основе Конституции РФ и Конституции Республики Татарстан; по договору с Республикой Башкортостан (ст. 1) республика была названа суверенным государством в составе Российской Федерации. Очевидно, что эти положения входили в противоречие с ч. 1 ст. 4 Конституции РФ, предусматривающей распространение суверенитета Российской Федерации на всю её территорию и с ч. 1 ст. 66, установившей, что статус республики в составе РФ определяется Конституцией РФ и конституцией республики, но не договором.

Поскольку вертикальные внутрифедеративные договоры отвечали конъюнктурным интересам договаривающихся субъектов РФ, последние охотно руководствовались положениями соответствующих договоров. Это в свою очередь в большей или меньшей степени подталкивало субъекты РФ к принятию учредительных и текущих законов, ориентированных на договоры и потому заведомо нарушающих Конституцию РФ и федеральные законы. Например, Конституция Республика Башкортостан вопреки федеральной Конституции закрепляла принцип приоритета договорных отношений с Российской Федерацией (ст. 5, 70). По справедливому замечанию В. А. Черепанова «в договорной практике было воспроизведено противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью составляющих её субъектов»[7].

---

[5] Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1994. № 6.

[6] Российские вести. 1996. 13 июля.

[7] Черепанов В. А. Теория российского федерализма. М., 2005. С. 137.

Во-вторых, вертикальные внутрифедеративные договоры формализовали и углубляли асимметричность Российской Федерации, усиливали неравноправие субъектов РФ[8]. Посредством договоров формально равноправные в отношениях с федеральным центром субъекты РФ (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ) могли приобретать разный объём полномочий в рамках сферы совместного ведения, устанавливать дополнительные предметы совместного ведения либо получать особые привилегии, что в известной мере способствовало индивидуализации статуса этих субъектов РФ.

Первые договоры были подписаны с республиками в составе РФ, активная суверенизация которых вызывала негативную реакцию в других субъектах РФ. Вследствие этого «в начале 1996 года — пишет В.Н. Лысенко, — после массовой атаки крупнейших краёв и областей на федеральное руководство, сначала с целью прекратить договорный процесс, а затем с целью скорее к нему присоединиться, Президент прервал подписание череды договоров с республиками и начал подписывать их с другими субъектами Федерации»[9]. Договоры с «нереспубликанскими» субъектами РФ были изначально направлены на «выравнивание» их прав с республиками в составе РФ. Например, определённой преференцией выступает отнесение ранее действующим Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Хабаровского края от 24 апреля 1996 года к дополнительным предметам совместного ведения вопросов реализации в районах края, приравненных к территориям Крайнего Севера, государственных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера, а также принятие мер по обеспечению досрочного завоза грузов, создание необходимых сезонных и межнавигационных запасов топлива, продовольствия и това-

---

[8] На договоры как причину асимметричности Российской Федерации обращают внимание многие исследователи. См., например: Бухвальд Е. Российский федерализм: стартовая проблема нового тысячелетия // Федерализм. 2000. №1. С. 47, 49; Болтенкова Л.Ф., Лавриненко И.Г. К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов // Регионология. 1996. №2. С. 38; Вишняков В.Г. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право. 1998. №10–12. С. 24; Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. №3. С. 11; Толстик В.А. К вопросу о разграничении компетенции между субъектами РФ и федеральным центром // Российский конституционализм: проблемы и решения: Мат. междунар. конф. М., 1999. С. 213–214.

[9] Лысенко В.Н. Договорные отношения как фактор обострения противоречий краёв и областей с республиками // Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей. М., 2000. С. 17.

ров народного потребления (ст. 2)[10]. Наибольшее число привилегий удалось «выторговать» у федерального центра Свердловской области. Так, договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области от 12 января 1996 года (ст. 7, 8) предусматривал, в частности, возможность признания недействительными на территории области федеральных нормативных правовых актов в случае их противоречия данному Договору[11].

Как видно, договоры шли вразрез с конституционно установленным равноправием субъектов РФ, закладывая их договорное неравноправие в отношениях с федеральным центром. При этом, по наблюдению М. В. Глигич-Золотарёвой, во многих договорах субъекты РФ стремились получить от федерального центра «стандартный набор уступок в сферах, которые никак нельзя считать спецификой большинства субъектов Федерации»[12]. Таким образом, договоры обусловливали новый вид внутрифедеративных конфликтов — между отдельными субъектами РФ.

Во многом поэтому начало XXI века ознаменовалось искоренением договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. По нашему мнению, это вызвано тремя формально-юридическими обстоятельствами.

Во-первых, ранее действующий Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» значительно ограничил основания заключения договоров (ст. 14), отнеся к ним только два случая: прямое указание в федеральном законе по предметам совместного ведения на допустимость заключения договора по данному предмету совместного ведения и отсутствие федерального закона по предмету совместного ведения — с условием приведения указанного договора в соответствие с федеральным законом по данному предмету совместного ведения после принятия такого федерального закона. Действующий Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в который были трансформированы соответствующие положения Федерального закона от 24 июня 1999 г. предусматривает ещё более жёсткое

[10] Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий / Сост. И. В. Гранкин, М. В. Деменков. М., 1997. С. 357.

[11] Российская газета. 1996. 1 февраля.

[12] Глигич-Золотарёва М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 202.

ограничение: заключение внутрифедеративных вертикальных договоров «допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий» (п. 1 ст. 26.7). Более того, заключённый договор подлежит утверждению федеральным законом, после принятия которого договор вступает в силу (п. 7–8 ст. 26.7). Как видно, приведённые положения законов сковывают инициативу и возможности субъектов РФ в заключении договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Неудивительно, что за время действия указанных норм был заключён только один договор[13] — Договор от 26 сентября 2002 г. «О внесении изменений в договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия)»[14].

Во-вторых, учитывая негативное воздействие внутрифедеративных вертикальных договоров на конституционное законодательство (о чём было сказано выше) федеральный центр в русле политики обеспечения единства федерального и регионального законодательства инициировал их массовое аннулирование. В конце 2001, 2002 и первой половине 2003 года под давлением федеральной власти субъекты РФ активно заключают с Российской Федерацией договоры о прекращении действия принятых несколько лет назад двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Формальная причина этого процесса представлена в виде стандартной формулировки в договорах: «учитывая, что цели Договора…достигнуты», но фактическая цель сводилась к необходимости усиления унификации российского законодательства и ослабления асимметричности Российской Федерации. В итоге из 42 договоров о разграничении предметов ведения и полномочий к июню 2003 года сохранили своё действие только 9. К их числу относятся договоры с Республикой Башкортостан от 3 августа 1994 года, с Республикой Саха (Якутия) от 26 сентября 2002 года, с Республикой Татарстан от 15 февраля 1994 года, с Республикой Удмуртдия от 17 октября 1995 года, с Республикой Чувашия от 27 мая 1996 года, с Красноярским краем, Таймырским (Долгано-Ненецким) автономным округом и Эвенкийским автономным округом от 1 ноября 1997 года, с Москвой от 16 июня 1998 года, с Иркутской областью, Усть-Ордынским Бурятским автономным округом от 27 мая 1996 года, со Свердловской областью от 12 января 1996 года.

[13] В этой связи неверным представляется утверждение М. В. Глигич-Золотарёвой о том, что в соответствии с Законом от 24 июня 1999 г. «не было заключено ни одного двустороннего договора между Федерацией и её субъектами». См.: Глигич-Золотарёва М. В. Указ. соч. С. 290.

[14] Российская газета. 2002. 2 октября.

В-третьих, в силу положений федерального законодательства произошло прекращение действия оставшихся договоров. Федеральный закон от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения…» (ч. 2 ст. 32) устанавливал трёхлетний срок для приведения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в соответствие с его предписаниями. Однако в Законе ничего не было сказано об ответственности за неисполнение этой обязанности и последствиях её неисполнения. Поэтому к июню 2002 года ни в один из сохранивших действие договоров не были внесены необходимые поправки. Представляется, что это стало причиной закрепления в Федеральном законе от 4 июля 2003 года №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» более жёсткого требования. Согласно ст. 5 данного Закона «договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, действующие на день вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат утверждению федеральным законом в течение двух лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона». Далее содержится правило о том, что договоры «не утверждённые в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, прекращают своё действие по истечении указанного срока». В соответствии со ст. 2 указанного закона он вступает в силу со дня его официального опубликования, то есть с 7 июля 2003 года[15]. Поскольку ни одного федерального закона об утверждении договора о разграничении предметов ведения и полномочий принято не было, то с 8 июля 2005 года все оставшиеся договоры прекратили своё действие.

В свете приведённых обстоятельств приходится констатировать, выражаясь словами М. В. Глигич-Золотарёвой, что «из всех возможных вариантов видения модели договорного регулирования был избран наиболее радикальный, заключающийся в отказе от практики разграничения компетенции посредством заключения договоров и соглашений, что вызвало свёртывание договорного процесса»[16].

(Первоначальная публикация: Внутрифедеративные вертикальные договоры в Российской Федерации: становление, развитие, прекращение действия // Человек в мире межкультурных коммуникаций: материалы XI региональной научно-практической конференции / Под ред. А. Н. Мельникова. Барнаул: Изд-во Азбука, 2007. 400 с. С. 50–57.)

[15] Собрание законодательства РФ. 07.07.2003. №27 (ч. 2). Ст. 2709.

[16] Глигич-Золотарёва М. В. Указ. соч. С. 293.

Общественно-политические конфликты в России на рубеже 80–90-х гг. XX века и их отражение в конституционном законодательстве (2008)

Рубеж 80–90-х гг. прошлого столетия стал в истории Российского государства переломным моментом. Во многом он был обусловлен крушением устоявшегося советского общественного строя и авторитарного политического режима на фоне активного формирования демократических и рыночных начал политической и экономической жизни страны. Другими словами, Россия вступила в переходный период развития — период всестороннего кризиса, борьбы прежних и новых политических, экономических и духовных идей и ценностей, незавершённости построения государственных и правовых институтов. По этой причине актуальность представляет выявление специфических для того периода общественно-политических конфликтов и их объективное влияние на законодательство. Особенно восприимчивой в переходных условиях становится наиболее политизированная отрасль законодательства — конституционное законодательство, в связи с чем воздействие общественно-политических процессов и явлений на него является наиболее показательным. По нашему мнению, для России рубежа 80–90-х гг. XX века были характерны четыре вида конфликтов, каждый из которых находил рельефное отражение в конституционном законодательстве.

Во-первых, 1990–1991 гг. были отмечены стремлением политических элит союзных республик к обретению республиками подлинного суверенитета, что предопределяло конфликтность отношений Союзного центра и союзных республик. Это приводило в свою очередь к автономизации конституционного законодательства РСФСР по отношению к союзному конституционному законодательству. По справедливому замечанию Е. А. Лукьяновой, с середины 20-х гг. до конца 80-х гг. XX века «довольно сложно провести грань между «собственно российским» и общесоюзным законодательством»[1]. Однако с 1990 года в союзных республиках наблюдаются первые ростки сепаратизма, выросшие в скором времени в целенаправленную борьбу с союзным центром за полную самостоятельность. Политика суверенизации союзных республик и, главным образом, РСФСР находила отражение в республиканском конституционном законодательстве, где все отчетливее стала прослеживаться антисоюзная направленность.

Реакция союзных властей выразилась в принятии 2 апреля 1990 года Закона СССР «Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР»[2]. Данный закон признал подобную деятельность

[1] Лукьянова Е. А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993). М., 2000. С. 9.

[2] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №15. Ст. 247.

противоправной и установил меры уголовной и административной ответственности за публичные призывы и деяния, нарушающие равноправие граждан в зависимости от их национальности и единство территории СССР. В качестве контрмеры I-й Съезд народных депутатов РСФСР принимает 12 июня 1990 года Декларацию «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»[3], ставшую первой важной вехой в процессе усиления самостоятельности РСФСР в рамках СССР. Нельзя не согласиться с выводом С. А. Авакьяна о том, что Декларация «в целом выдержана как документ государства, ориентирующегося на свою независимость и самостоятельность»[4].

В развитие Декларации был принят ряд поправок к Конституции РСФСР и текущих законов РСФСР. Так, Законом от 15 декабря 1990 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» в ст. 76 Конституции, где содержалась норма об обязательности законов СССР на территории РСФСР, было включено положение о том, что «действие актов Союза ССР на территории РСФСР, ущемляющих суверенные права РСФСР, приостанавливается РСФСР»[5]. Незадолго до этого (24 октября 1990 года) был принят Закон РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР», исходивший из приоритета российских актов перед союзными[6]. Названный закон закреплял, в частности, право Верховного Совета РСФСР и Совета Министров РСФСР приостанавливать действие союзных актов, «если они нарушают суверенитет Российской Федерации» (ст. 1), а в отношении актов СССР, принятых в пределах полномочий, не переданных Российской Федерацией Союзу ССР, действие их на территории России допускалось в случае их ратификации Верховным советом РСФСР или подтверждения Советом Министров РСФСР (ст. 2). Данные положения входили в противоречие с Законом СССР от 24 октября 1990 года «Об обеспечении действия законов и иных актов законодательства Союза ССР», закреплявшим приоритет законов СССР (ст. 1)[7]. Еще один удар по СССР был нанесен несколькими днями позже Законом РСФСР от 31 октября 1990 года «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»[8], объявившим собственностью РСФСР все располо-

[3] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №2. Ст. 22.

[4] Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 98.

[5] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №21. №237.

[6] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №21. №237.

[7] Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. №44. Ст. 918.

[8] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №22. Ст. 260.

женные на ее территории объекты государственной собственности, находящиеся в управлении общесоюзных органов.

Окончательное «наступление» на СССР со стороны республиканского руководства связано с созданием Государственного комитета по чрезвычайному положению (ГКЧП), стремившегося предотвратить распад СССР. После провала ГКЧП, основное сопротивление которому оказали органы государственной власти РСФСР, Б. Н. Ельцин издал серию указов, подготовивших базу для полного разрушения союзного государства. Например, 22 августа 1991 года Президент РСФСР издал Указ «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР», который вопреки союзной и российской конституциям предоставил Совету Министров РСФСР право приостанавливать действие постановлений и распоряжений Кабинета Министров СССР[9].

Во-вторых, это конфликтность отношений между республиканским центром и автономными республиками. Во многом она была вызвана крушением сверхцентрализации власти в РСФСР, повлекшей за собой ослабление влияния федерального центра на автономные республики и антифедеральную политику последних. Формально-юридическим следствием этого вида конфликтов явилось противоречие норм законодательства автономных республик нормам законодательства РСФСР (РФ). Наиболее явные противоречия республиканского законодательства законодательству РСФСР появились и умножились в период «парада суверенитетов», явившегося отголоском аналогичных процессов в рамках СССР. В частности, в течение 1990 года почти все республики в составе РСФСР (кроме Мордовии и Дагестана) приняли декларации о государственном суверенитете и провозгласили себя суверенными государствами, что входило в противоречие со ст. 68 и 70 Конституции РСФСР. В развитие деклараций несколько республик приняли конституции, содержащие положения об их государственном суверенитете. Неудивительно, что в таких условиях заключение 31 марта 1992 года Федеративного договора явилось, с одной стороны, следствием развернувшихся внутрифедеративных противоречий, с другой стороны, средством их временного ослабления.

В-третьих, конфронтация между высшими органами законодательной (Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР) и исполнительной (Президент РФ и Правительство РФ) власти. Так, Съезд народных депутатов, используя свое монопольное право внесения поправок в Конституцию РСФСР, неоднократно «ущемлял» Президента РФ и Правительство РФ. Ярким примером этого выступает Закон РСФСР от 9 декабря 1992 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России»[10]. После этих попра-

[9] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №34. Ст. 1143.

[10] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. №2. Ст. 55.

вок ст. 121–6 закреплявшая правило о том, что «полномочия Президента РСФСР не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства РСФСР, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти» была дополнена словами «в противном случае они прекращаются немедленно». Была изменена редакция ст. 122 Конституции РФ, которая предусматривала подотчетность Правительства России Президенту России. В соответствии с новым вариантом ст. 122 «Совет Министров — Правительство Российской Федерации — орган исполнительной власти, подотчетный Съезду народных депутатов Российской Федерации, Верховному Совету Российской Федерации и Президенту Российской Федерации». До принятия Закона от 9 декабря 1992 года Верховный Совет РСФСР имел право отменять указы Президента РСФСР на основании заключения Конституционного Суда РСФСР (п. 19 ст. 109). Согласно внесенным поправкам, к указам Президента РФ были добавлены его «распоряжения», а Верховный Совет получил право приостанавливать действие указов и распоряжений Президента РФ и до разрешения Конституционным Судом РФ дел об их конституционности в случае обращения Верховного Совета в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом.

Не оставался в долгу и Президент РФ, издавший ряд указов, которые были направлены против органов законодательной власти. Например, Указом Президента РФ от 20 марта 1993 года «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти» на 25 апреля 1993 года назначалось всенародное голосование о доверии Президенту РФ (оно состоялось 25 апреля 1993 года) и всенародное голосование по проекту конституции страны (25 апреля 1993 года оно не проводилось)[11]. Названный Указ входил в противоречие со ст. 104 Конституции РФ, согласно которой правом на принятие решения о проведении республиканского референдума обладал только Съезд народных депутатов РФ. Откровенно попирал действующую Конституцию России Указ Президента РФ от 24 сентября 1993 года «О выборах народных депутатов Российской Федерации, назначенных на 26 сентября и 3 октября 1993 года»[12]. Данным Указом полномочия Съезда и Верховного Совета были прекращены, а их грядущие выборы отменены. Чуть позже Указом от 7 октября 1993 года «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» было установлено, что правовое регулирование вопросов, отнесённых к ведению Съезда и Верховного Совета, осуществляется указами Президента[13].

[11] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №13. Ст. 1102.

[12] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №39. Ст. 3604.

[13] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №41. Ст. 3919.

В-четвертых, следует отметить острую борьбу между различными политическими партиями, главным образом, между партиями коммунистического (в тех условиях консервативного) и демократического (в тех условиях реформаторского) толка. Политическое противостояние такого рода находило отражение даже в Конституции России, где вплоть до прекращения ее действия наряду с многочисленными новеллами сохранились и ортодоксальные коммунистические постулаты. Например, нетронутой осталась ст. 9 согласно которой направлением «развития политической системы советского общества является дальнейшее развертывание социалистической демократии…».

Иллюстрацией борьбы между коммунистами и демократами стал ряд указов Президента РФ (как известно, активного противника коммунистов), направленных против КПСС. Это указы от 23 августа 1991 года «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР»[14], от 25 августа 1991 года «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР»[15], от 6 ноября 1991 года «О деятельности КПСС и Коммунистической партии РСФСР»[16]. Наименования данных указов, как отмечает А. В. Мазуров, «достаточно четко предопределяют содержание и последовательное применение основных мер в отношении названных партий: их деятельность сначала была приостановлена, затем прекращена, а их имущество объявлялось государственной собственностью»[17]. Противостояние консервативных и реформаторских политических сил явилось своеобразным проявлением конфликта старой законности и новой легитимности, прежних и новых политических идей и ценностей.

Таким образом, конституционное законодательство рассматриваемого периода объективно отражает существовавшее противоборство СССР и РСФСР, РСФСР и автономных республик в ее составе, высших органов законодательной и исполнительной власти, консервативных и реформаторских политических сил. Сказанное позволяет согласиться с мнением Е. А. Лукьяновой, называющей конституционное законодательство рубежа 80–90-х гг. XX века «законодательством великого противостояния»[18].

(Первоначальная публикация: Общественно-политические конфликты в России на рубеже 80–90-х гг. XX века и их отражение в конституционном законодательстве // История государства и права. 2008. №18. С. 30–32. + размещена в СПС «КонсультантПлюс».)

[14] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №35. Ст. 1149.

[15] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №35. Ст. 1164.

[16] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №45. Ст. 1537.

[17] Мазуров А. В. Конституция и общественная практика. М., 2004. С. 141.

[18] Лукьянова Е. А. Указ. соч. С. 117.

«Преобразование» конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в решениях региональных органов конституционной юстиции (2010)

Конституция (устав) субъекта РФ является базовым, системообразующим звеном в законодательстве соответствующего субъекта Федерации. Обладая основополагающим учредительным характером, конституция (устав) субъекта РФ пребывает в постоянном развитии, которое происходит, главным образом, путём реализации и внесения поправок. Кроме того, своеобразным и все более заметным путём развития учредительного акта субъекта РФ является «преобразование». По своей природе «преобразование» основного закона представляет собой совокупность фактов существенного изменения смысла его отдельных положений при сохранении неприкосновенности текста. Многократность фактов «преобразования» учредительного акта субъекта РФ свидетельствует об очевидности процесса его нетекстуальной модификации. «Преобразование» конституции (устава) субъекта РФ осуществляется двумя основными способами — путём текущего нормативно-правового регулирования и нормативного и казуального толкования основного закона субъекта РФ в рамках конституционного (уставного) судопроизводства. Однако в настоящее время «судебный» путь развития учредительного акта в большинстве субъектов РФ отсутствует, что объясняется функционированием органов конституционной (уставной) юстиции только в 16 субъектах Федерации[1]. В связи с этим особо актуальным представляется исследование «преобразования» конституций (уставов) субъектов РФ в решениях региональных органов конституционной юстиции.

«Преобразование» конституций (уставов) субъектов Российской Федерации наблюдается в таких подотраслях (институтах) регионального законодательства, как: 1) права и свободы человека и гражданина; 2) основы организации и функционирования высших органов государственной власти субъектов РФ; 3) местное самоуправление; 4) законотворческие процедуры и нормативные правовые акты. Кроме того, для некоторых республик в составе Российской Федерации характерно «преобразование» тех конституционных норм, которые закрепляют основы их правового статуса. Наиболее показательны и многообразны примеры «преобразования» норм конституций (уставов) субъектов РФ, закрепляющих основы организации и функционирования высших органов государственной власти субъектов РФ. В связи с этим рассмотрим «преобразование» учредительных актов субъектов РФ на примере соответствующих норм. Исследование «преобразования» конституций (уставов) субъектов

[1] См.: Митюков М. А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции (опыт социологического осмысления) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 19.

РФ в части установления основ организации и функционирования высших органов государственной власти субъектов РФ позволяет выделить несколько типичных случаев.

1. Из-за несогласованности и неясности норм региональных основных законов конституционному (уставному) суду иногда приходится разграничивать дублирующиеся полномочия региональных органов государственной власти. Например, в Постановлении Конституционного Суда Республики Башкортостан 24 сентября 1998 г. № 6-П по делу «О толковании пункта 25 статьи 88 Конституции Республики Башкортостан» Суду пришлось разграничивать полномочия Государственного Собрания и Конституционного Суда Республики Башкортостан по отмене указов и распоряжений Президента Республики Башкортостан в случае их несоответствия республиканской конституции. Эту двусмысленность республиканский Конституционный Суд преодолел путём ограничительного толкования п. 25 ст. 88 Конституции Республики Башкортостан, установив, что предусмотренное этим пунктом право Государственного Собрания отменять акты Президента Республики Башкортостан в случае их несоответствия Конституции Республики Башкортостан следует понимать как право высшего законодательного (представительного) органа отменять акты Президента, изданные по вопросам, которые требуют законодательного регулирования[2]. Сложно не согласиться с М. А. Митюковым в том, что «это постановление Конституционного Суда фактически установило новую правовую норму, разграничивающую компетенцию двух государственных институтов Республики Башкортостан»[3]. В дальнейшем данные положения республиканской Конституции претерпели текстуальные изменения с учётом рассмотренного «преобразования». Если в первоначальной редакции Конституции Башкортостана от 24 декабря 1993 года к полномочиям Государственного Собрания была отнесена «отмена указов и распоряжений Президента Республики Башкортостан в случае их несоответствия Конституции Республики Башкортостан и законам Республики Башкортостан» (п. 25 ст. 88), то уже в редакции от 3 декабря 2002 года «обжалование актов Президента Республики Башкортостан…в судебном порядке» (п. 22 ст. 71).

Иллюстрацией судебного решения, подрывающего принцип равноправия палат регионального парламента и расширяющего полномочия нижней палаты за счёт верхней палаты, является Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 9 декабря 1999 г. № 5-П по делу «О толковании статей 58, 58.1 Конституции Республики Саха (Якутия) в части разработки, рассмотрения и принятия закона о государственном и республиканском бюджете». Часть 1 ст. 58 Конституции Ре-

[2] См.: Известия Башкортостана. 1998. 6 октября.

[3] Митюков М. А., Барнашов А. М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999. С. 388.

спублики Саха (Якутия) предусматривает отнесение к ведению Палаты Республики — верхней палаты Государственного Собрания рассмотрения и принятия республиканских конституционных законов, государственного и республиканского бюджета, законов по вопросам финансового, валютного, кредитного регулирования, внесённых Палатой Представителей — нижней палатой Государственного Собрания. Ходатайствующий (депутат Государственного Собрания Р. А. Бурнашов) полагает, что в этой статье слова «внесённых Палатой Представителей» относятся к законам по вопросам финансового, валютного, кредитного регулирования, но не к конституционным законам и не к государственному и республиканскому бюджету. Другими словами, рассмотрение и принятие государственного и республиканского бюджета относится к исключительному ведению Палаты Республики, а контроль над расходной частью государственного и республиканского бюджета относится согласно ст. 58.1 Конституции к ведению Палаты Представителей. Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) осуществил иное прочтение ч. 1 ст. 58 Конституции, решив, что слова «внесённых Палатой Представителей» употреблены в качестве заключающего определения ко всему ряду однородных членов» (конституционных законов, государственного и республиканского бюджета, законов по вопросам финансового, валютного, кредитного регулирования), перечисленных в части 1 этой статьи. Следовательно, по мнению Суда, к ведению Палаты Республики относится рассмотрение и принятие закона о государственном и республиканском бюджете, внесённого Палатой Представителей. Это обусловлено тем, что Палата Представителей разрабатывает законопроекты не только в сфере своего законодательного регулирования, но и в сфере законодательных полномочий Палаты Республики[4]. Таким образом, в споре между палатами Государственного Собрания Республики Саха (Якутия) о разграничении полномочий в отношении закона о государственном и республиканском бюджете, Конституционный Суд истолковал недостаточно определённые положения республиканской конституции в пользу нижней палаты парламента.

2. Предоставление дополнительных прав отдельным органам государственной власти (должностным лицам) субъектов РФ. Так, в Постановлении Уставного Суда Санкт-Петербурга от 24 декабря 2002 г. № 048–049 по делу «О толковании отдельных положений статей 32 и 33 Устава Санкт-Петербурга» содержится разъяснение, в соответствии с которым закон Санкт-Петербурга, направленный Законодательным Собранием Санкт-Петербурга губернатору для обнародования, предполагается соответствующим всем уставным условиям его принятия, если иное не установлено судом. При этом губернатор Санкт-Петербурга обязан либо обнародовать, либо отклонить поступивший к нему закон Санкт-

[4] См.: Якутия. 1999. 22 декабря.

Петербурга, включая случаи, когда он приходит к выводу о том, что был нарушен установленный порядок его принятия[5]. Как видно, презумпция соответствия закона Санкт-Петербурга установленному порядку его принятия, может быть опровергнута не только судом, но и губернатором, что не вытекает из буквального смысла статей 32 и 33 Устава Санкт-Петербурга.

Неоднозначной выглядит и правовая позиция Уставного Суда Санкт-Петербурга, содержащаяся в Постановлении от 16 мая 2003 г. №072-П. Рассматривая вопрос об основаниях прекращения полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Суд указал, что Устав Санкт-Петербурга, предусматривая 4-летний срок полномочий этого законодательного органа, не исключает возможность продления или сокращения продолжительности полномочий Законодательного Собрания в связи с возникновением объективных обстоятельств. В этой связи Уставом предусматривается (п. 3 ст. 29), что полномочия Законодательного Собрания предыдущего созыва прекращаются только после начала деятельности Законодательного Собрания нового созыва. На основании данного положения Суд сделал вывод о том, что если Законодательное Собрание нового созыва по какой-либо причине не приступило к своей работе, сохраняются полномочия Законодательного Собрания прежнего созыва даже тогда, когда уставный срок его полномочий истёк[6]. Неудивительно, что по данному постановлению трое судей Уставного Суда Санкт-Петербурга (Н. Ф. Гуцан, Л. Б. Ескина и А. А. Ливеровский) выразили особые мнения, отметив, что из положений Устава города не следует возможность сохранения полномочий Законодательного Собрания после истечения «уставного» срока их полномочий. По сути, Суд, предоставив Законодательному Собранию Санкт-Петербурга дополнительное основание для продления его полномочий, создал новую норму права. Но основная проблема заключается в том, что «мандат народного представителя ограничен определённым сроком, продление которого нарушает гарантированное Конституцией РФ право граждан на участие в государственных делах» и «не согласуется с основополагающими принципами формирования представительных органов»[7].

Определённые возражения вызывает Постановление Уставного Суда Свердловской области от 21 июля 1998 г. №1-П по делу «О толковании пункта 1 ст. 35 Устава Свердловской области в связи с запросом Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области».

---

[5] См.: Санкт-Петербургские ведомости. 2003. №1. 4 января.

[6] См.: Постановление Уставного Суда Санкт-Петербурга от 16 мая 2003 г. №072-П по делу «О толковании положений пункта 3 статьи 23, пункта 3 статьи 25.1, пункта 6 статьи 40 и пункта 2 статьи 41 Устава Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости. 2003. №102. 3 июня.

[7] Волкова Н. С., Хабриева Т. Я. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. М., 2005. С. 144.

В п. 1 ст. 35 Устава Свердловской области предусмотрено, что депутаты Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области выполняют свои функции на постоянной профессиональной основе, а депутаты Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области выполняют свои функции на неосвобождённой основе, кроме председателя и его заместителей. Из сказанного недвусмысленно следует, что председатель и заместители председателя Палаты Представителей должны выполнять свои функции на освобождённой основе. Вместе с тем, в ходе выборов заместителя председателя Палаты Представителей возникла неопределённость в том, на какой основе указанное лицо должно выполнять свои функции. Уставный Суд Свердловской области интерпретировал вполне однозначные положения ч. 1 ст. 35 Устава своеобразно, указав, что их следует понимать «не как исключающее заместителей председателя Палаты Представителей из числа депутатов, работающих на неосвобождённой основе, а как отграничивающее условия их деятельности от условий деятельности других депутатов Палаты Представителей». Далее Суд отметил: «Это отграничение состоит в том, что в отличие от других депутатов Палаты Представителей, работающих только на неосвобождённой основе, в отношении депутатов, занимающих должности заместителей председателя Палаты Представителей, пункт 1 статьи 35 Устава Свердловской области не содержит положений, обязывающих либо запрещающих им осуществлять свои функции только на постоянной профессиональной, или только на неосвобождённой основе» (п. 12 мотивировочной части Постановления)[8]. Итак, безальтернативным положениям ч. 1 ст. 35 Устава Суд придал вариативный характер, следствием чего стала возможность выбора заместителями председателя Палаты Представителей основы занятия своей должности в палате парламента. Явная уязвимость такой правовой позиции предопределила последующие текстуальные изменения п. 1 ст. 35 Устава Свердловской области в редакции от 27 декабря 2004 года. Согласно обновлённой норме, устранившей дефект толкования: «Депутаты Областной Думы осуществляют депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе. Депутаты Палаты Представителей осуществляют депутатскую деятельность без отрыва от основной деятельности, за исключением председателя Палаты Представителей и его заместителей, осуществляющих депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе».

3. Установление дополнительных обязанностей отдельных органов государственной власти (должностных лиц) субъектов РФ. Показательным примером может послужить Постановление Конституционного Суда Республики Тыва от 2 февраля 2006 г. по делу «О толковании части 2 статьи 100 Конституции Республики Тыва в связи с запросом Палаты Пред-

[8] Собрание законодательства Свердловской области. 1998. № 10. Ст. 769.

ставителей Великого Хурала Республики Тыва». В соответствии с этой статьёй совместные заседания палат Великого Хурала Республики Тыва проводятся для рассмотрения ежегодного послания Председателя Правительства Республики Тыва (высшего должностного лица Республики Тыва) Великому Хуралу Республики Тыва об определении основных направлений внутренней политики и развития межрегиональных, международных и внешнеэкономических связей Республики Тыва, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и Республики Тыва. Основанием для обращения в республиканский Конституционный Суд послужила обнаружившаяся неопределённость в понимании положений ч. 2 ст. 100 Конституции Республики Тыва в части рассмотрения ежегодного послания Председателя Правительства Республики Тыва и дальнейших действиях Великого Хурала после его заслушивания. Несмотря на то, что вопрос о последствиях заслушивания послания указанной статьёй не регулируется, Конституционный Суд Республики Тыва установил следующее: «Великий Хурал Республики Тыва, осуществляя свою деятельность в демократическом механизме единой государственной власти (ст. 9, ч. 1 ст. 96 Конституции Республики Тыва), не является абсолютно свободным от позиций, заявленных высшим должностным лицом Республики Тыва в ежегодном послании, и обязан учитывать их в своей деятельности». В частности, Великому Хуралу при разработке планов законопроектных работ «необходимо учитывать позиции высшего должностного лица Республики Тыва», а в случае «если планы законопроектных работ уже утверждены, они подлежат корректировке на заседаниях по рассмотрению послания, проводимых в каждой из палат согласно их регламентам» (п. 1 резолютивной части Постановления)[9]. Как видно, Конституционный Суд восполняет явный пробел в правовом закреплении института послания высшего должностного лица Республики Тыва, благодаря чему норма из нейтральной трансформируется в императивную, налагая на республиканский парламент дополнительную обязанность.

4. Универсализация конституционных (уставных) норм, регулирующих вопросы организации отдельных органов государственной власти субъектов РФ. Например, в Постановлении Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 7 мая 1997 г. №4-П по делу «О толковании статьи 78 Конституции Республики Саха (Якутия) и о проверке конституционности части 3 статьи 6 Закона Республики Саха (Якутия) «О Президенте Республики Саха (Якутия)» были универсализированы нормы о республиканских органах государственной власти. Основой решения послужил вопрос о допустимости совмещения должностей вице-президента Республики Саха (Якутия) и главы администрации г. Якут-

[9] Дайджест оперативной информации. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. 2006. №10. С. 46.

ска как муниципального образования. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции Республики Саха (Якутия) государственная власть в республике действует в соответствии с принципом разграничения полномочий республиканских и местных органов власти. Помимо этого, в соответствии с ч. 3 ст. 6 Закона Республики Саха (Якутия) «О Президенте Республики Саха (Якутия)» от 16 октября 1991 года вице-президент Республики Саха (Якутия) не может занимать никакие другие должности в государственных и иных структурах и получать от них какие-либо вознаграждения, кроме своего жалованья[10]. На основании этого Суд обоснованно признал соответствие ч. 3 ст. 6 Закона ч. 1 ст. 3 Конституции Республики Саха (Якутия) и констатировал недопустимость совмещения вице-президентом Республики Саха (Якутия) должности главы администрации г. Якутска. Обращает на себя внимание факт обоснования решения ссылкой на ст. 3 Конституции Республики Саха (Якутия), где говорится о разграничении полномочий между республиканскими и местными органами власти, а не отдельными должностными лицами. По этой причине заслуживает поддержки особое мнение судьи республиканского Конституционного Суда А. Петракова: «В соответствии со статьёй 50 Конституции вице-президент не является республиканским органом власти, как того требует часть 1 статьи 3 Конституции», в связи с чем «второе предложение части 1 статьи 3 Конституции суд ошибочно распространил на должностное лицо (на вице-президента), как на республиканский орган власти»[11]. Иными словами, Суд расширительно прочитал понятие «республиканский орган государственной власти», охватив им также должностных лиц.

Существуют примеры, когда орган региональной конституционной юстиции необоснованно избегает универсализации. В этом плане примечательно Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 7 июля 2005 г., признавшее неконституционность ч. 2 ст. 11 Закона Республики Карелия «О Конституционном Суде Республики Карелия». Согласно ч. 2 ст. 11 Закона лицо, не являющееся судьёй, впервые назначается на должность судьи Конституционного Суда сроком на три года, а по истечении указанного срока это лицо по представлению Главы Республики Карелия может быть назначено Законодательным Собранием Республики Карелия на ту же должность без ограничения срока полномочий. Суд посчитал, что эти положения не в полной мере обеспечивают реализацию конституционных принципов независимости и несменяемости судей Конституционного Суда Республики Карелия и демонстрируют пример превышения субъектом Российской Федерации своих полномочий по такому предмету совместного ведения как «кадры судебных

[10] См.: Советы Якутии. 1991. №69. 19 октября. В настоящее время утратил силу в связи с принятием Конституционного Закона Республики Саха (Якутия) от 11 октября 2006 г. «О Президенте Республики Саха (Якутия)».

[11] Якутия. 1997. 21 мая.

органов» (п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ)[12]. Вместе с тем, Федеральный конституционный закон «О судебной системе» от 31 декабря 1996 № 1-ФКЗ года определил (ч. 4 ст. 11), что срок полномочий судей конституционных (уставных) судов устанавливается законами субъектов РФ[13]. Другими словами, федеральный законодатель не распространил на судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ трёхгодичный первоначальный срок полномочий, установленный для судей федеральных судов, но и не исключил возможность его установления законами субъектов РФ. Следовательно, Республика Карелия как субъект Российской Федерации была вправе осуществить оспариваемое правовое регулирование, ибо вопрос о допустимости установления первоначального срока полномочий судей конституционных (уставных) судов находится в сфере ведения субъектов РФ. Представляется, однако, что в данном случае Конституционный Суд Республики Карелия мог бы поддержать регионального законодателя и универсализировать норму о первоначальном сроке пребывания в должности федеральных судей в отношении судей республиканского конституционного суда.

Таким образом, «преобразование» представляет собой специфический и малоисследованный путь развития учредительных актов субъектов РФ. Роль решений региональных органов конституционной юстиции в этом процессе ещё предстоит осмыслить. Вместе с тем, исследование «преобразующих» правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ (особенно в постановлениях о толковании положений конституции (устава) субъекта РФ) уже сейчас позволяет утверждать, что суды фактически формируют новые положения нормативного характера, развивающие конституционные (уставные) нормы и находящиеся с ними в неразрывной связи[14]. Наполняя конкретным содержанием абстрактные конституционные (уставные) положения, восполняя пробелы в конституционном (уставном) регулировании, ограничивая или расширяя сферу действия конституционной (уставной) нормы, а иногда и кардинально изменяя её смысл, «преобразующие» правовые позиции ре-

---

[12] См.: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 7 июля 2005 г. по делу «О проверке соответствия Конституции Республике Карелия части 2 статьи 11 Закона Республики Карелия «О Конституционном Суде Республики Карелия» в связи с обращением депутата Законодательного Собрания Республики Карелия Ушакова Сергея Григорьевича» // Карелия. 2005. № 78. 21 июля.

[13] См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

[14] На нормотворческий характер решений конституционных (уставных) судов указывают в различных вариациях многие исследователи. См., например: Гошуляк В. В. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как источник права // Законодательство и экономика. 2007. № 9. С. 15, 17; Митюков М. А. Толкование региональных конституций и уставов // Российская юстиция. 2000. № 8. С. 5–6; Худолей К. М. Функции актов толкования конституций (уставов) субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 7.

гиональных органов конституционной (уставной) юстиции способны корректировать сложившуюся нормативно-правовую среду и оказывать существенное воздействие на регулирование общественных отношений. Более того, в ряде случаев созданный путём судебного толкования образец правовой нормы впоследствии текстуально воспроизводится в положениях основного закона субъекта Федерации.

(Первоначальная публикация: «Преобразование» конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в решениях региональных органов конституционной юстиции // Российская юстиция. 2010. № 2. С. 5–8. + размещена в СПС «КонсультантПлюс».)

Единство и дифференциация конституционных прав в Российской Федерации (2011)

Конституционные права традиционно являются основой правового статуса личности. Столь высокое и базовое положение конституционных прав обусловлено тем, что они закреплены непосредственно в основном законе государства. Из этого следует, что конституционные права обладают специфическими качествами, позволяющими отличать их от других прав личности. К числу таких качеств принято относить их наибольшую значимость, всеобщность, неотчуждаемость, изначальную принадлежность (в отличие от предоставления определённых прав, вызванного обладанием лицом специальным правовым статусом), повышенную правовую защиту, а также абстрактность, позволяющую развивать и конкретизировать конституционные права в текущем законодательстве. Названные качества предопределяют необходимость единства, равенства конституционных прав, установленных конституцией государства.

Однако такое единство не является абсолютным, поскольку имеет определённые исключения. Исключения не могут быть произвольными, а должны основываться на конституционных нормах. В частности, ч. 2 ст. 19 Конституции РФ указывает на равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Отсюда следует, что перечисленные обстоятельства не могут являться основаниями различий в правовом статусе личности, а значит, не могут составлять исключения из принципа единства конституционных прав.

Вместе с тем, данный принцип не исключает наличия обоснованной дифференциации конституционных прав. Такого рода дифференциация выражается в наличии специальных конституционных пред-

писаний для определённых категорий лиц. Чаще всего предписания сводятся к установлению дополнительных прав и привилегий для отдельных категорий лиц, либо, напротив, установлению для них дополнительных требований реализации того или иного конституционного права. Закладывая основы дифференциации конституционных прав, законодатель может учитывать такие факторы, как степень устойчивости правовой связи личности с государством, необходимость обеспечения достойных условий жизни социально уязвимых групп лиц, необходимость отражения специфики правового положения лиц, обладающих естественными особенностями (возрастными, физиологическими и т. п.). Следовательно, даже на фундаментальном и наиболее важном уровне правового статуса личности полное единообразие невозможно.

Анализ Конституции РФ позволяет вести речь о нескольких проявлениях дифференциации конституционных прав. Во-первых, в Конституции РФ чётко различается два вида конституционных прав личности: права человека и права гражданина. Положения Конституции РФ, в которых используются понятия «каждый», «всякий», «никто», «человек» адресовано всем физическим лицам. Напротив, указание в качестве адресата конституционной нормы «граждан Российской Федерации» свидетельствует о действии нормы по более узкому кругу лиц.

Как известно, политические права (ст. 31–33 Конституции РФ), а также некоторые личные права (ч. 2 ст. 27 Конституции РФ) являются прерогативой граждан РФ. Следует заметить, что текущее законодательство последних лет внесло некоторые коррективы в изначальный смысл ряда конституционных положений о конституционных правах российских граждан. Это примечательно на примере ст. 33 Конституции РФ о праве граждан РФ на обращение. Принятый в развитие данной статьи Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» распространил право на обращение на иностранных граждан и лиц без гражданства, что свидетельствует о расширении сферы действия конституционной нормы по кругу лиц. Несмотря на подобные факты, различия между гражданами РФ и иностранными гражданами остаются существенными.

Во-вторых, несмотря на правило ч. 2 ст. 6 Основного закона, согласно которому «каждый гражданин Российской Федерации обладает на её территории всеми правами и свободами и несёт равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации» в нём предусматриваются некоторые различия в конституционных правах собственно граждан РФ. Так, ч. 3 ст. 32 Конституции РФ предусматривает, что «не имеют права избирать и быть избранными

граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Иными словами, просматривается дифференциация между гражданами-избирателями и гражданами, не обладающими активным и пассивным избирательным правом. Конституция РФ также допускает возможность различий в правах граждан РФ являющихся и не являющихся бипатридами (ч. 2 ст. 62).

В-третьих, в Конституции РФ установлены специальные конституционные права, то есть права, предназначенные для реализации особыми категориями лиц. Так, положения ч. 2 ст. 38 и ч. 4 ст. 43 Конституции РФ адресованы родителям; ч. 3 ст. 38 Конституции РФ — трудоспособным детям, достигшим 18 лет; ч. 3 ст. 40 Конституции РФ — малоимущим и иным гражданам, нуждающимся в жилище; ч. 2 ст. 47 Конституции РФ — лицам, обвиняемым в совершении преступления.

Важно отличать дифференциацию конституционных прав личности от близких правовых явлений. Вряд ли будет обоснованным считать формальной основой дифференциации конституционных прав те нормы Основного закона, которые адресованы депутатам Государственной Думы, судьям и другим особым лицам. В данном случае речь идёт о различиях не в рамках общего конституционного статуса личности, а о различиях между специальными конституционными статусами.

Также отсутствует одинаковость между дифференциацией конституционных прав и дискриминацией. Последняя заключается в попрании или ограничении прав личности по признакам расовой, гендерной, религиозной, социальной принадлежности, политических и иных убеждений, принадлежности к национальным меньшинствам и пр. В отличие от дифференциации она представляет собой сугубо негативное явление. Легальная дискриминация нередко встречается в ряде зарубежных стран, но в России она недопустима.

Наконец нельзя смешивать дифференциацию конституционных прав с институтом ограничений прав человека и гражданина. Как известно, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допускает такого рода ограничения «в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». В отличие от дифференциации конституционных прав ограничения устанавливаются федеральным законом, а не напрямую Конституцией РФ и имеют строго целевой характер. Кроме того, они всегда представляют собой сужение тех правовых возможностей, которые заложены в субъективном конституционном праве, в то время как дифференциация может не только ухудшать, но и улучшать конституционный статус отдельных категорий лиц.

Материал подготовлен в рамках реализации аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы» (№ 01201157633 от 26.04.2011 г.) по исследовательской теме «Национальная доктрина основных прав человека: преемственность, рецепция и практика реализации».

(Первоначальная публикация: Единство и дифференциация конституционных прав в Российской Федерации // Личность. Общество. Государство. Проблемы развития и взаимодействия. Мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. XX Адлерские чтения 7–11 октября 2011 г. / Ред. кол. С. А. Марков, А. А. Зайцев, Р. М. Очагу и др. Краснодар, «Традиция», 2011. 344 с. С. 14–17.)

Конституционно-правовая политика Российской Федерации: природа, стратегия, характерные черты (2012)

Одной из актуальных проблем современной теории и практики российского конституционализма является необходимость формирования научно обоснованной, системной, адекватной потребностям времени конституционно-правовой политики и её эффективного осуществления. Данная проблема обостряется на фоне сохраняющихся формально-юридических недостатков действующей Конституции РФ, дефектов федерального законодательства, недостаточного уровня гармонизации между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ по предметам совместного ведения Федерации и её субъектов, несовершенства законотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях. Отсутствие концепции конституционно-правовой политики и тактики её последовательного претворения в жизнь способствует сохранению «проблемных зон» в области конституционно-правового регулирования, снижает авторитет Конституции РФ и текущего законодательства, дезорганизует процесс конституционного строительства в России и создаёт преграды на пути формирования гражданского общества. Сложно не согласиться с М. П. Петровым в том, что сегодня «власть нуждается в комплексных действиях в сфере права, предназначенных для самой широкой целевой ориентации, для долгосрочной перспективы стратегического развития юридической основы политики»[1]. Важность активного внедрения ценностей конституционализма в общественную практику, повышения уровня правовой культуры населения, развития законодательства в духе основ конституционного строя России ставит на повестку дня вопрос об осмыслении, формировании и реали-

[1] Петров М. П. Обзор круглого стола «Концепция правовой политики субъекта Российской Федерации (г. Саратов)» // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 3. С. 218.

зации рациональной, внутренне непротиворечивой и планомерной стратегии и тактики конституционно-правового развития страны.

Что представляет собой конституционно-правовая политика? О. Ю. Рыбаков и Т. М. Пряхина полагают, что это «выработка на основе Конституции ключевых концептуальных положений в области создания и применения права; деятельность государственных органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, индивидов и их объединений, направленная на признание, соблюдение и защиту прав и свобод личности, а также на охрану конституционного строя, обеспечиваемых правовыми средствами»[2]. А. В. Малько определяет конституционно-правовую политику как «научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и муниципальных органов, а также общественных объединений по созданию эффективного механизма конституционно-правового регулирования, по оптимизации конституционного развития конкретной страны»[3]. Как видно, определения отражают некоторые качества конституционно-правовой политики, круг её субъектов и направленность. В понимании А. В. Малько конституционно-правовая политика является, прежде всего, «деятельностью», в то время как авторы первого определения включают в исследуемое понятие также и выработку концептуальных основ, идей в области правотворчества и правоприменения. Однако в этих различиях противоречия нет, ибо «политика» представляет собой собирательное явление, охватывая комплекс целей, видов деятельности, идей, отношений[4]. Поэтому принципиально соглашаясь с указанными авторами, полагаем необходимым уточнить дефиницию конституционно-правовой политики и понимать под ней системную, планомерную и доктринально обоснованную деятельность органов публичной власти и институтов гражданского общества по формированию действенного конституционно-правового регулирования общественных отношений и совершенствованию развития российского общества и государства в русле базовых ценностей, заложенных в действующей конституции.

Категорию «конституционно-правовая политика» следует отличать от близких правовых понятий «конституционная политика», «законодательная политика», «государственная политика в правовой сфере жизни общества». Это подчёркивает её самостоятельность и уникальность. Конституционная политика направлена на совершенствование основного закона государства и проявляется в основном «в разработке проек-

---

[2] Рыбаков О. Ю., Пряхина Т. М. Конституционно-правовая политика // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2003. С. 235.

[3] Малько А. В. Конституционная политика как особая разновидность правовой политики // Конституционное и муниципальное право. 2010. №4. С. 4.

[4] См. подробнее: Политология. Энциклопедический словарь. / под ред. Ю. И. Аверьянова. М., 1993. С. 251.

тов новой Конституции РФ, в открытом и детальном обсуждении будущих конституционных поправок»[5]. Законодательная политика нацелена на совершенствование конституционного законодательства в целом, начиная с законотворчества и завершая эффективной реализацией законов. Конституционно-правовая политика имеет более широкие смысловые рамки, поскольку охватывает оптимизацию механизма конституционно-правового регулирования в целом, включая Конституцию РФ, текущее законодательство, подзаконные нормативные правовые акты, обычаи, правовые позиции Конституционного Суда РФ, а также международные договоры с участием РФ и акты международных институций.

По иным параметрам необходимо разграничивать конституционно-правовую политику с государственной политикой в правовой сфере жизни общества. В формировании и осуществлении первой задействовано не только государство, но и общественные организации, граждане, органы местного самоуправления. Кроме того, конституционно-правовая сфера выступает в качестве одного из сегментов правовой сферы жизни общества и, соответственно, конституционно-правовая политика напрямую не распространяется на остальные отраслевые сферы правовой жизни.

Закономерным в познании природы конституционно-правовой политики является вопрос о её стратегических установках, то есть цели, задачах и функциях. В немногочисленных научных публикациях по вопросам правовой политики в качестве её цели и лейтмотива указывается построение правового государства[6]. Не отрицая важности данного курса, хотелось бы напомнить, что характеристика нашего государства в качестве правового является лишь одной из основ конституционного строя. Обеспечение эффективной реализации и защиты иных основ конституционного строя России не менее важно, в связи с чем целью конституционно-правовой политики должно стать действенное осуществление и охрана всех основ конституционного строя.

Обозначенная цель конкретизируется в перечне задач конституционно-правовой политики. Задачи могут быть весьма широкими по содержанию и долгосрочными, то есть рассчитанными на длительную перспективу и узко-краткосрочными, конъюнктурными. Очевидно, перечни соответствующих задач не могут быть закрытыми. Среди задач первого вида полагаем возможным выделить такие, как демократизация общественной жизни посредством права; обеспечение гарантий конституционных прав и свобод личности; обеспечение стабильного функционирования высших органов государственной власти; повышение уровня

[5] Малько А. В. Указ. соч. С. 3.

[6] См.: Матузов Н. И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2003. С. 77; Солдаткина О. Л. Цели в правовой политике: системный анализ // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 3. С. 22.

правовой культуры должностных лиц и граждан; поддержание оптимального баланса прав и законных интересов государства, общества и индивида; достижение гармонизации с приоритетами государственной политики; разработка долговременной стратегии конституционного законотворчества и др.

Задачи второго вида могут включать в себя, в частности, такие, как внесение в главы 3–8 Конституции РФ ряда поправок; принятие конкретных законов (например, Федерального закона «О нормативных правовых актах»); преодоление противоречий между нормами конкретных источников конституционного права; обеспечение конституционности отдельных нормативных правовых актов; сокращение в законах субъектов РФ числа норм, дублирующих нормы федеральных законов; рецепция правовых позиций Конституционного Суда РФ в процессе законотворчества; доктринальное осмысление новых конституционно-правовых явлений (например, института Уполномоченного по правам ребёнка в РФ и в субъектах РФ).

Перечисленные установки обусловливают функциональное назначение конституционно-правовой политики. Набор функций конституционно-правовой политики, как и сам феномен этой политики, требует более глубокого научного исследования. Не претендуя на полноту, представляется возможным вести речь о следующих функциях: корректирующая, прогностическая, рационализирующая, обеспечительная, интегрирующая.

Корректирующая функция позволяет варьировать в заданных Конституцией РФ рамках основные направления конституционного развития государства, выявлять приоритеты конституционно-правового курса, усиливать необходимые в данный период времени политические и правовые акценты. Иными словами, эта функция является показателем гибкости и динамичности конституционно-правовой политики. Прогностическая функция нацелена на выработку путей и рецептов разрешения потенциальных конституционно-правовых проблем, она «призвана упреждать подобные отрицательные ситуации, предлагать механизмы, «работающие» на опережение, связанные с чётким юридическим планированием»[7]. Рационализирующая функция призвана способствовать совершенствованию организации, функционирования высших органов государственной власти и их взаимодействию между собой, повышению уровня качества конституционного законодательства и эффективности его реализации, оптимизации отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Обеспечительная функция направлена, главным образом, на обеспечение конституционной безопасности, неуклонное следование предписаниям Основного за-

[7] Малько А. В. Конституционно-правовая политика современной России: проблемы и пути решения // Право и политика. 2001. № 6. С. 11.

кона, а, следовательно, гарантирование безопасности российского государства в целом. Ценность рассматриваемой политики состоит не только в её аналитической составляющей, но и в организационно-материальном поддержании конституционно-правового курса, призванного и способного обеспечить безопасность общества и каждого его члена. Интегрирующая функция состоит в объединении индивидов, различных социальных групп, институтов публичной власти и гражданского общества на основе общих идей, ценностей, интересов, потребностей, заключающихся в последовательном претворении в жизнь, установленных Конституцией РФ основ конституционного строя.

Обосновывая своеобразие конституционно-правовой политики, представляется целесообразным выявить характерные черты данного явления, позволяющие определить его особое место в рамках правовой политики современной России. Во-первых, конституционно-правовая политика отличается основополагающим и системообразующим характером, представляя собой, по выражению О.Ю. Рыбакова и Т.М. Пряхиной, «регулирующий и координирующий центр всей правовой политики в российском государстве»[8]. Особая значимость этого вида правовой политики обусловлена тем, что она в большей степени, чем какая-либо другая связана с Конституцией РФ, «пронизана» её положениями. Нормы Конституции РФ наиболее подробно регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права как отрасли права, следовательно, объективно устанавливают пределы и параметры конституционно-правовой политики.

Во-вторых, конституционно-правовая политика имеет специфическую цель и задачи, о чём было сказано выше.

В-третьих, конституционно-правовая политика обладает особым содержанием, представляет собой набор особых компонентов. Эти компоненты можно подразделить на виды с помощью различных критериев: подотраслей (институтов) конституционного права, видов источников конституционного права, этапов формирования конституционно-правовой политики (краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный), направлений реализации (доктринальное, правотворческое, правореализационное). Своеобразие содержания конституционно-правовой политики предопределено, главным образом, своеобразием содержания отечественного конституционного права.

В-четвёртых, для конституционно-правовой политики характерны специфические приоритеты осуществления, то есть первоочередные вопросы, требующие незамедлительного решения. Однако они по своей природе являются подвижными и динамично изменяются под воздействием различных политических, экономических, духовных и даже субъективных обстоятельств. В настоящее время наиболее актуальными

[8] Рыбаков О.Ю., Пряхина Т.М. Указ. соч. С. 226.

направлениями реализации конституционно-правовой политики представляются усиление гарантий реализации конституционных прав и свобод личности, оптимизация дальнейшего развития Конституции РФ путём внесения определённых поправок и преобразования; преодоление дефектов текущего законодательства, в особенности с помощью его конституционализации; обеспечение оптимального баланса соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения (например, посредством сокращения в региональном законодательстве числа норм, дублирующих положения федеральных нормативных актов); повышение качества нормотворческой деятельности, в том числе, через совершенствование антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. При этом важно разработать систему критериев эффективности осуществления конституционно-правовой политики. В качестве таких критериев могут выступать соблюдение правовых позиций Конституционного Суда РФ, оперативность и адекватность претворения в жизнь посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ и ряд других.

В-пятых, конституционно-правовая политика должна базироваться на особых принципах, отражающих её природу и значение. Специальное внимание этому вопросу было уделено в работе О. Ю. Рыбакова и Т. М. Пряхиной. Учёными выделены следующие десять принципов: основанность на Конституции РФ; охрана основ конституционного строя; признание и предоставление конституционных гарантий реализации основных естественных, неотчуждаемых прав и свобод человека; сохранение баланса и разделения государственно-правовой сферы, отношений гражданского общества и индивидуального бытия личности; разделение властей; сохранение целостности и неприкосновенности территории РФ; открытость; единство законности и демократии; конституционность; гуманизм[9]. Указанный перечень представляется несколько спорным. В нём допускается определённое смысловое дублирование, в частности, наряду с конституционностью упоминается и основанность на Конституции РФ. Также наблюдается повторение отдельных основ конституционного строя (разделение властей, сохранение целостности территории Российской Федерации), что стирает границу между ними и принципами конституционно-правовой политики. Следование основам конституционного строя, несомненно, является принципом и квинтэссенцией конституционно-правовой политики, но приравнивать принципы конституционно-правовой политики к конкретным основам конституционного строя вряд ли правильно. Кроме того, в приведённом перечне отсутствуют некоторые фундаментальные основы проведения конституционно-правовой политики. На наш взгляд, его целесообразно дополнить такими принципами, как реалистичность, гармонизация с приоритетами госу-

[9] Рыбаков О. Ю., Пряхина Т. М. Указ. соч. С. 227–237.

дарственной политики, учёт общественной практики, оптимальное сочетание рецепции зарубежного опыта и сохранения отечественных традиций конституционализма, легитимность, социальная востребованность, научная обоснованность.

В-шестых, федеративному государственно-территориальному устройству России имманентно присуще разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами и обусловленное этим разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Конституционно-правовое регулирование общественных отношений осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, что предопределяет возможность формирования и осуществления не только федеральной, но и региональной конституционно-правовой политики. Правда, в этом плане возможность существования последней не будет оригинальной, поскольку в сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов находится немало отраслей законодательства (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Согласно такой логике на региональном уровне может формироваться и иная отраслевая политика[10]. В этой связи весьма перспективным представляется осмысление особенностей и закономерностей формирования, содержания и реализации конституционно-правовой политики в субъектах РФ. Её важно исследовать в трёх аспектах: выявление общих черт конституционно-правовой политики на федеральном и региональном уровнях, что неизбежно в условиях доминирования федеральной власти и федерального права; познание специфики региональной конституционно-правовой политики в целом, её отличий от федеральной; анализ особенностей конституционно-правовой политики в отдельных субъектах РФ.

Таким образом, с теоретико-методологических позиций представляется возможным обоснование необходимости существования и внедрения в конституционную доктрину и практику новой правовой категории «конституционно-правовая политика». Более того, имеются и прецеденты легального закрепления данного понятия[11]. Подводя итог рассмотрению основ конституционно-правовой политики современной России, напрашивается вывод о свойствах этого явления. Важнейшим из них является государственно-волевой характер: несмотря на то, что в фор-

---

[10] См. подробнее: Дунаев А. В. Правовая политика субъектов РФ: проблемы формирования и осуществления // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. №4. С. 183–190; Корсакова С. В. Муниципально-правовая политика в современной России: понятие и принципы // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1. С. 55–60.

[11] См., например: Положение о Комитете Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва по конституционно-правовой политике, утверждённое Постановлением Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва от 03.11.2010 г. / www.khural.org

мирование и даже осуществление конституционно-правовой политики вовлечено не только государство, но именно оно является основным проводником и субъектом этой политики. К числу иных свойств конституционно-правовой политики могут быть отнесены целенаправленность и планомерность; наличие собственной стратегии; обладание набором характерных черт; детерминированный характер; наиболее тесная взаимосвязь с государственной политикой в силу высокой степени политизированности конституционного права; тотальность; реализация в правовых формах и посредством использования правовых методов.

(Первоначальная публикация: Конституционно-правовая политика Российской Федерации: природа, стратегия, характерные черты // Право и политика. 2012. № 2. С. 243–247.)

Конституционные ценности современной России в аспекте правопонимания (2013)

Предстоящий двадцатилетний юбилей Конституции РФ 1993 года актуализировал отдельные вопросы её содержания и реализации, среди которых прочно укоренилась проблема понимания, видового разнообразия, иерархии и обеспечения, заложенных в Основном законе конституционных ценностей. Осмысление конституционных ценностей, их восприятие профессиональным юридическим сообществом, внедрение в массовое сознание и адекватное претворение в общественную практику представляются весьма важными и насущными. Конституционная аксиология в России находится лишь в начале своего развития, но это развитие не сможет стать слаженным и эффективным без познания базового вопроса о правовой природе, значении и месте конституционных ценностей в системе современного российского конституционализма. Именно по данному фундаментальному вопросу хотелось бы высказать некоторые соображения.

Вопрос четкого определения конституционных ценностей является наиболее сложным, поскольку не может быть сведен, как это нередко происходит, исключительно к их перечислению. Прежде всего, в самом элементарном понимании конституционные ценности не что иное, как основополагающие правовые устои общественной и государственной жизни, нашедшие прямое закрепление в тексте Конституции РФ или вытекающие из её общих начал и смысла. В более развёрнутой дефиниции под ними следует понимать совокупность универсальных и приоритетных социальных принципов и целей, формализованных в основном законе и (или) исходящих из результата конституционно-оценочной деятельности судебных ор-

ганов конституционного контроля, обеспечивающих наиболее оптимальное развитие личности, общества и государства на основе баланса частных и публичных интересов.

Конституционные ценности не могут существовать сами по себе в отрыве от Основного закона, они в любом случае основаны на нём и не должны входить в противоречие с его предписаниями. В то же время конституционные ценности могут развивать и уточнять положения российской Конституции, конкретизировать их смысл с учётом процессов модернизации, дополнять политической составляющей, выступать в качестве неписаной первоосновы конституционных норм, соединяя «букву» и «дух» Основного закона. В последнем случае конституционные ценности выступают в качестве «доконституционной» основы, аккумулируя основные ценности и стратегические приоритеты социальной жизнедеятельности и являясь своеобразным источником писаной конституции.

Исследуемое понятие представляет собой особое самостоятельное явление, отличающееся от близких юридических категорий. Отождествить их с правовыми принципами не представляется возможным ввиду того, что конституционные ценности играют роль ядра и наиболее важного элемента правовых ценностей. Во многом это объясняется тем, что первые прямо или косвенно отражены в основном законе государства, а, значит, обладают специфическими чертами и преимуществами норм конституции. Кроме того, конституционные ценности имеют публично-правовую направленность и частно-правовые устои отражают в меньшей степени. Например, к числу признанных конституционных ценностей относятся основные права человека и гражданина, государственная независимость, суверенитет и единство России, республиканский государственный строй, федерализм и народовластие, социальный и правовой характер российской государственности, гражданский мир и согласие, ответственность граждан перед будущими поколениями россиян. Частно-правовые ценности находят основное формальное выражение в принципах гражданского, семейного и трудового законодательства (например, свобода договора, беспрепятственное осуществление гражданских прав, добровольность брачного союза мужчины и женщины).

Близко примыкает понятие «основы конституционного строя». С одной стороны, любая основа конституционного строя в главе 1 Конституции РФ уже является конституционной ценностью. С другой стороны, конституционные ценности воплощены и в других главах Конституции РФ, а также в её преамбуле. Так, В. И. Крусс обоснованно выводит из преамбулы Конституции РФ такие конституционные ценности как «память предков как необходимая предпосылка сохранения национально-культурной идентичности, народного самоуважения», «любовь и уважение к Отечеству», «осознанная ответствен-

ность за свою Родину перед будущими поколениями» и ряд других[1]. Как видно, конституционные ценности представляют собой более широкое по смыслу понятие, охватывая установленные в главе 1 Конституции РФ положения.

Смежной является и категория «конституционно-правовые ценности». Последние более широки по смыслу, поскольку отражают не только содержание основного закона государства, но и текущего законодательства, а также иных источников конституционного права. Очевидно, центральное место среди конституционно-правовых ценностей занимают идеи и принципы, основанные собственно на конституции.

О специфическом характере конституционных ценностей свидетельствуют и особые юридические свойства данного явления. Во многом они производны от особой правовой природы Основного закона. Неразрывно связанные с Конституцией РФ конституционные ценности обладают верховенством на всей территории России и высокой степенью стабильности. Закономерным их качеством выступает абстрактность, предельная общность формально-юридического выражения. Подобно нормам Конституции РФ находятся под повышенной охраной, организационно-правовыми компонентами которой выступают, в том числе, Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Небесспорным признается такое свойство как иерархичность конституционных ценностей. По мнению Е. В. Ереклинцевой «поскольку невозможно установить нормативное закрепление иерархии конституционных ценностей, такой признак не является определяющим в связи с его изменчивостью в зависимости от вида тех правовых отношений, в которых он выражается»[2]. Думается, это не совсем так, поскольку из Конституции РФ следует определённая иерархия конституционных ценностей. Наиболее высокое место по отношению к остальным ценностям занимает генеральное гуманистическое начало — признание человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ). С известной долей условности можно вести речь об иерархии конституционных ценностей, вытекающих из положений главы 1 Конституции РФ (первый уровень) и других глав Конституции РФ (второй уровень).

В последних выступлениях председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина обоснованно подчеркивается, что Конституционный Суд является ключевым хранителем отечественной Конституции, и, прежде всего, — закрепленных в ней фундаментальных конститу-

---

[1] Крусс В. И. Российская конституционная аксиология: актуальность и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 2. С.

[2] Ереклинцева Е. В. Суверенитет и демократия как конституционные ценности современной России. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 12.

ционных ценностей[3]. Однако способом охраны Конституции РФ является и формирование Конституционным Судом РФ новых конституционных ценностей, формально не зафиксированных в Конституции РФ, но обусловленных смысловым посылом той или иной конституционной нормы. Сложно не согласиться с Н. С. Бондарем в том, что в разряд неписаных конституционных ценностей Конституционный Суд РФ вывел такие как справедливость и правовая определённость, стабильность и определённость публичных правоотношений, гуманизм, стабильность условий хозяйствования, поддержание баланса публичных интересов государства и частных интересов субъектов гражданско-правовых отношений[4]. В этой связи нельзя не отметить инструментальную роль конституционных ценностей, служащих критерием оценки состояния тех или иных общественных отношений, способом восполнения пробелов в их правовом регулировании, возможной мерой преодоления дефектов проверяемых на конституционность нормативных правовых актов, приоритетами развития текущего законодательства и одним из путей укрепления легитимности Конституции РФ. Они могут служить обоснованием корректировки действующего законодательства и основой разработки новых нормативных правовых актов. Нельзя не отметить реальную способность каждой конституционной ценности непосредственно оказывать воздействие на общественные отношения, практику государственного развития и векторы дальнейшего формирования конституционализма.

Высокое социальное назначение конституционных ценностей способствует их распространению в общественном сознании[5], формированию чувства защищённости граждан, повышению уровня общей и правовой культуры. Исходя из этого, они занимают свою нишу в рамках правовой культуры, отечественного конституционализма и правовой политики российского государства. Более того, рассматриваемые ценности испытывают на себе существенное влияние государственной политики: в их уяснении, разъяснении и осуществлении просматривает-

---

[3] См.: Например, доклад на международной конференции «Участие судебной власти в развитии гражданского права», посвященной 20-летию образования арбитражных судов Российской Федерации (Москва. 26 января 2012 года); выступление на международной конференции «Конституционный контроль: доктрина и практика», посвященной 20-летию Конституционного Суда РФ (Санкт-Петербург, Стрельна, 28 октября 2011 года); Выступление на торжественном заседании, посвященном двадцатилетию Конституционного Суда РФ (Москва. Кремль. 27 октября 2011 года) // URL: http://www.ksrf.ru/News/Speech/Pages/default.aspx.

[4] Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 168.

[5] См.: Исаева Н. В. Конституционные ценности в правовой идентичности личности: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С.

ся перманентная политическая составляющая, придающая некоторую подвижность понимания и оценки, а в повседневном восприятии конституционных ценностей тесно переплетены правовые и политические начала.

Материал подготовлен в рамках проекта РГНФ «Конституционная аксиология в практике органов конституционной юстиции: российский и зарубежный опыт» (№ 12-33-01353).

(Первоначальная публикация: Конституционные ценности современной России в аспекте правопонимания // Правовая система общества: преемственность и модернизация: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Барнаул, 4–5 октября 2012 г. — Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2013. 279 с. С. 47–49.)

4. Российское конституционное законодательство

Основные черты развития конституционного законодательства после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года (2005)

Принятие Конституции РФ 1993 года явилось отправной точкой нового периода развития российского конституционного законодательства. Для конституционного законодательства РФ 1993 года — нач. XXI в. характерны некоторые особенности, отличающие его от конституционного законодательства предшествующего (советского) периода. Представляется, что к таким особенностям можно отнести следующее.

Во-первых, с принятием Конституции РФ 1993 года конституционное законодательство стало развиваться на двух уровнях: федеральном и региональном, т. е. во всех субъектах Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 5 Конституции РФ республика в составе РФ имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ свой устав и законодательство. Тем не менее, и до 1993 года 16 автономных республик в составе РСФСР имели свои конституции, то есть на региональном уровне развивалось конституционное законодательство в собственном смысле слова. С 1994 года можно констатировать становление и развитие также уставного законодательства «нереспубликанских» субъектов РФ и его сосуществование с федеральным конституционным законодательством.

Во-вторых, существенно преобразовалась система источников конституционного законодательства. Это проявилось, главным образом, в появлении новых видов источников, что обусловило их многообразие. Источники конституционного законодательства федерального уровня пополнились разновидностями законов, как федеральный конституционный закон (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ) и Закон РФ о поправках к Конституции РФ[1]. Развитие конституционного законодательства республик в составе РФ вызвало появление в дополнение к имевшимся в республиках конституциям иных видов законов: конституционных законов, законов о поправках к конституции республики, актов особого учредительного органа республики в составе РФ (например, Великий Хурал Республики Тыва, Конституционное Собрание Республики Бурятия). Становление законодательства края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа обусловило появление уставов и законов о поправках к уставу.

[1] Возможность принятия указанных законов была предусмотрена в Постановлении Конституционного Суда РФ «О толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» от 31 октября 1995 года // Вестник конституционного суда. 1995. №6.

В-третьих, принципиально обновилось содержание норм конституционного законодательства. Закрепленные Конституцией РФ основы конституционного строя, основы отношений Федерации и ее субъектов, принципы организации и функционирования высших органов государственной власти РФ, основы местного самоуправления получили отражение и конкретизацию, как в федеральном конституционном законодательстве, так и в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ.

В-четвертых, по сравнению с предшествующим периодом развития конституционного законодательства (рубеж 80-х — 90-х гг. XX в.) четко обозначилась тенденция расширения сферы его действия. Подтверждением названной тенденции является формирующееся законодательство о процедурах преодоления юридических коллизий (в частности, между законодательством Федерации и ее субъектов), системе нормативных правовых актов, конституционном контроле.

В-пятых, характерной чертой выступает различие темпов (интенсивности) развития федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, с одной стороны, и конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ, с другой стороны.

Несмотря на общность особенностей российского конституционного законодательства 1993 года — начала XXI века, в его развитии четко просматриваются два этапа. Первый этап условно датируется 1993 — первой пол. 2000 гг. Второй этап обозначился с середины 2000 года длится по настоящее время. Каждый этап обладает качественной спецификой, позволяющей разграничить их между собой. В связи с этим представляет актуальность выявление особенностей каждого из этапов развития российского конституционного законодательства. Полагаем, что основными чертами развития конституционного законодательства РФ 1993–2000 гг. являются следующие.

1. Противоречивость конституционного законодательства. При этом можно вести речь о трех видах противоречий: внутри федерального законодательства; внутри законодательства отдельного субъекта РФ; между нормами федерального законодательства и нормами законодательства субъектов РФ. В рамках последнего вида противоречий основополагающими для всей правовой системы явились коллизии норм Конституции РФ с нормами конституций и уставов субъектов РФ[2]. Таким образом, в конституционном законодательстве

[2] Данный вид противоречий подробно описан в научной литературе 90-х гг. XX в. См., например: Сарычева И. «Расползание» правовой системы — угроза конституционной безопасности России // Федерализм. 1997. №4. С. 121–142; Аналитический обзор конституций республик, входящих в состав Российской Федерации // Российская Федерация. 1994. №21. С. 18–27; Гошуляк В. В. Кон-

России отсутствовали необходимое единство и внутренняя согласованность.

2. Активное накопление законодательного массива. Увеличение числа законов, регулирующих конституционные общественные отношения, объективно снижало пробельность конституционного законодательства. Однако конституционное законодательство рассматриваемого этапа отличается большей пробельностью, чем конституционное законодательство последующего этапа развития. Частным проявлением названной особенности явилось принятие к 1998 году учредительных актов субъектов РФ и выявление их особой роли в качестве системообразующего звена системы законодательства субъектов Федерации вообще и системы конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, в частности.

3. Отсутствие полноты и четкости в разграничении сфер законодательного регулирования между Федерацией и субъектами РФ по предметам их совместного ведения. Это обусловливало постоянные коллизии норм федерального и регионального законодательства при регулировании предметов совместного ведения, перечисленных в ст. 72 Конституции РФ. Во многом такое положение было вызвано несовершенством самой Конституции РФ, в частности, смешением в ст. 72 Конституции РФ таких категорий как «предметы ведения» и «полномочия». Ситуация ухудшалась существованием договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ[3], в которых отдельные предметы совместного ведения зачастую передавались в исключительное ведение субъекта Федерации либо предмет исключительного ведения Российской Федерации становился предметом совместного ведения Федерации и договаривающегося субъекта Федерации. В результате складывались разнообразные модели соотношения федерального законодательства и законодательства отдельных субъектов РФ при регулировании вопросов совместного ведения.

4. Относительная децентрализация законодательного регулирования. Во многом она объяснялась тем, что субъекты активно использовали право первичного (опережающего) законодательного регулирования предметов совместного ведения ввиду отсутствия федеральных законов, предназначенных регулировать соответствующие отношения. На этом фоне федеральные законы, регулирующие конституционные обществен-

---

ституционное и уставное законодательство субъектов Российской Федерации. М., 1999.

[3] К 2001 году было заключено 42 вертикальных внутрифедеративных договоров из которых в настоящее время продолжают действовать только 4. Содержание оставшихся договоров (например, с Республикой Саха (Якутия)) приведено в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами.

ные отношения носили преимущественно рамочный характер, следовательно, создавали благоприятные условия для развития собственных положений в региональном законодательстве. Вместе с тем, децентрализация законодательного регулирования имела и негативную причину: «вторжение» субъектов РФ в сферу регулирования предметов исключительного ведения РФ, а также противоречие норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ нормам федерального конституционного законодательства в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Противоположные во многом черты развития присущи российскому конституционному законодательству второго этапа.

1. Наиболее яркой особенностью выступает унификация конституционного законодательства РФ, направленная на устранение противоречий норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ нормам федерального конституционного законодательства. Тем самым обеспечивается единство конституционно-правового пространства Российской Федерации. Так, по свидетельству С. А. Осипян, уже в январе 2001 года на Всероссийском совещании прокуроров Президент РФ заявил, что в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами были приведены 60 конституций и уставов субъектов РФ[4].

2. Единство норм конституционного законодательства федерального и регионального уровней обусловливает гармонизацию (сближение) содержания норм законодательства отдельных субъектов РФ. Более того, в результате политики федерального центра по выравниванию статуса различных видов субъектов Федерации уменьшилось количество норм конституций (уставов) субъектов РФ, отражающих особенности их статуса (например, норм конституций республик об их суверенитете). Таким образом, унификация федерального и регионального законодательства и сближение содержания норм законодательства отдельных субъектов РФ усиливают однородность российского конституционного законодательства в целом.

3. Выравнивание конституционно-законодательного массива республик и иных видов субъектов РФ. Изначально республики имели определенный законодательный опыт, воспринятый от бывших автономных республик, в то время как первые законы «нереспубликанских» субъектов РФ стали появляться лишь в марте-апреле 1994 года. По этой причине «нереспубликанские» субъекты РФ вынуждены были в первые годы после принятия Конституции РФ «догонять» республики в осуществлении законотворческой работы.

4. Упорядочение разграничения полномочий в сфере законодательного регулирования предметов совместного ведения РФ и ее субъектов. Такое

[4] См.: Осипян С. А. Российский федерализм и проблемы конституционности // Философские науки. 2002. № 6. С. 44.

упорядочение обозначило тенденцию к переносу центра тяжести в регулировании вопросов совместного ведения федеральными законами, которые все чаще стали отличаться чрезмерной детальностью. Как известно, именно федеральный законодатель определяет объем полномочий федеральных органов государственной власти в отношении того или иного предмета совместного ведения. Следовательно, рамки «федерального законодательного ведения» могут быть неоправданно широкими, что автоматически сужает сферу регионального законодательного регулирования.

Кроме того, обеспечение единства конституционного законодательства двух уровней выявило проблему перераспределения отдельных предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов в предметы остаточного ведения субъектов РФ. Это вызвало необходимость в привидении соответствующих норм «малых» основных законов в соответствие с нормами Конституции РФ. В результате большинство субъектов РФ почти лишилось сферы своего исключительного законодательного ведения.

5. Усиление централизации власти и отражение этой тенденции в конституционном законодательстве. Укрепление центростремительных тенденций во внутрифедеративных отношениях получило, главным образом, следующие проявления. Во-первых, это появление в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» положений об ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъекта РФ (ст. 29.1) и досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (ст. 9)[5]. Во-вторых, создание федеральных округов, преследующее цель укрепления вертикали исполнительной власти в России[6]. В-третьих, реформирование порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, преследующее цель вытеснения региональных элит с федерального политического уровня, уменьшения их возможности влиять на процесс принятия общегосударственных решений[7]. В-четвертых, введение нового поряд-

[5] См.: Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 31 июля 2000 г. № 31. Ст. 3205.

[6] См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20.

[7] См.: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 7 августа 2000 г. № 32. Ст. 3336.

ка наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ[8].

Таким образом, с принятием Конституции РФ 1993 года конституционное законодательство существенно преобразовалось, что обособило его от конституционного законодательства предшествующего периода развития. После принятия новой Конституции РФ в развитии конституционного законодательства обозначилось два этапа развития: с 1993 по 2000 гг. и с 2000 года по настоящее время. Каждый из этапов обладает присущей ему спецификой. Выявление характерных черт каждого из этапов позволяет сделать вывод об эволюции конституционного законодательства от «периода противоречий» к «периоду единства».

(Первоначальная публикация: Основные черты развития конституционного законодательства после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года / Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / Отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев; Новосибирск: Изд-во Новосиб. гос. ун-та, 2005. С. 111–117.)

[8] См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. «159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 13 декабря 2004 г. № 50. Ст. 4950.

Способы унификации конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации (2005)

В настоящее время конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации отличается неоднородностью. Неоднородность выражается в разнообразии источников и содержания норм конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов Федерации. Многообразие проявлений неоднородности конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ обусловливает необходимость его унификации. Целью унификации должно стать исключение неоправданных расхождений норм конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов Федерации.

Представляется, что к условиям, при которых расхождения в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Федерации являются оправданными и допустимыми, можно отнести следующие:

а) отражение в законодательстве субъекта РФ региональной специфики;

б) соблюдение основ конституционного строя, закрепленных в Конституции РФ;

в) соответствие нормам федеральных правовых актов, принятых по предметам исключительного ведения Российской Федерации и в рамках полномочий федеральных органов государственной власти в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

г) отсутствие норм, нарушающих права другого субъекта РФ.

Унификация осуществляется посредством определенных способов. Можно вести речь как о способах достижения единства федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ (единства по вертикали), так и о способах унификации конституционного (уставного) законодательства собственно субъектов РФ (единства по горизонтали). Эти способы можно подразделить на две группы. В первую группу включаются меры, направленные на предупреждение возникновения в законодательстве субъектов РФ несоответствий нормам федерального конституционного законодательства и на предупреждение неоправданных расхождений в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ. Вторую группу составляют меры по устранению несоответствий норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ нормам федерального конституционного законодательства. Тем самым первая группа мер направлена на создание условий, снижающих вероятность появления несоответствий и расхождений, вторая — на ликвидацию уже существующих несоответствий.

Применительно к унификации конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ речь можно вести лишь о способах предупреждения неоднородности, но не о способах ее устранения. Это об-

стоятельство вызвано тем, что нормы конституционного (уставного) законодательства одного субъекта РФ не должны соответствовать нормам конституционного (уставного) законодательства другого субъекта Федерации, ибо такой обязанности у субъектов РФ нет. Следовательно, возможно и целесообразно только сокращение числа потенциальных случаев неоднородности конституционного (уставного) законодательства по горизонтали, но не их искоренение.

В качестве способов предупреждения проявлений неоднородности норм конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ необходимо рассматривать следующие.

1. Активизация подготовки модельных законов для субъектов РФ по вопросам полномочий субъектов РФ в сфере совместного ведения и вопросам исключительного (остаточного) ведения субъектов Федерации. Не навязывая субъектам РФ жесткого эталона, модельные законы позволят согласовать нормы, тяготеющие к унификации и устранить возможность возникновения неоправданных расхождений при регулировании одного и того же вопроса. В качестве разработчиков модельных законов предлагают Совет Федерации[1] и Государственную Думу Федерального Собрания РФ[2]. Однако, в разработке модельных законов более предпочтительным представляется участие Совета законодателей РФ и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Последний, как известно, уже разработал ряд модельных законов для субъектов РФ, в частности «О принципах административно — территориального деления», «О порядке создания муниципальных образований», «О государственной службе субъектов Российской Федерации»[3]. По свидетельству И. В. Петелиной, практика свидетельствует о том, что субъектами РФ воспринимаются, в основном, нормы тех модельных законов, которые были разработаны совместно с представителями субъектов Федерации, либо по их просьбе[4]. Помимо использования модельных законов, представляется целесообразным заимствование одними субъектами РФ правовых норм и даже законов других субъектов Федерации с переутверждением их для собственных территорий[5]

---

[1] См.: Конституция и закон: стабильность и динамизм / Отв. ред. В. П. Казимирчук. М., 1998. С. 110.

[2] См.: Авакьян С. А. Законодательство в центре и на местах: перекрестки без тупиков / Российская Федерация. 1996. № 20. С. 17.

[3] См.: Доронин Е. Н. О практике работы региональных институтов законодательства.// Журнал российского права. 1999. № 7/8. С. 142.

[4] См. подробнее: Петелина И. В. Оптимизация соотношения федерального и регионального законодательства — необходимое условие совершенствования российской правовой системы // Правоведение. 1998. № 1. С. 137.

[5] См.: Глигич-Золотарева М. В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2002. № 7. С. 56; Авакьян С. А. Указ. соч. С. 17.

Думается, что названные меры могут быть эффективными лишь отчасти. Ведь модельный закон — акт рекомендательный, а следовательно, не подлежащий обязательному восприятию субъектами Федерации. Столь же дозволительным является заимствование норм конституционного (уставного) законодательства одних субъектов РФ у других. Тем более, необходимость в этом возникает не всегда, а только при наличии соответствующих предпосылок (например, общности проблем нескольких субъектов РФ, либо общности природно-климатических, национально-культурных, исторических, внутриполитических, экономических и геополитических факторов).

2. Постепенное преодоление асимметричности Российской Федерации посредством формального выравнивания конституционно-правового статуса субъектов РФ.

3. Усиление унификации конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в рамках ассоциаций экономического взаимодействия[6]. Основу для такого утверждения создают нормы Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» от 17 ноября 1999 года[7]. Так, в соответствии со ст. 3 данного закона одним из принципов деятельности ассоциации является «содействие формированию единого правового пространства Российской Федерации», а согласно ст. 4 задачей ассоциации выступает «подготовка предложений по вопросам совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации, органы государственной власти которых входят в ассоциацию». Некоторые исследователи высказывают мнение о существовании «законодательства ассоциаций экономического взаимодействия» как промежуточной ступени между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ[8]. По нашему мнению, в настоящее время о такой степени развития «законодательства ассоциаций экономического взаимодействия» говорить преждевременно. Степень унификации законодательства в рамках ассоциаций недостаточна по причине того, что она затрагивает лишь нормы, регулирующие экономические отношения, притом, что остальные нормы продолжают отличаться неодно-

---

[6] В настоящее время в России функционируют восемь ассоциаций экономического взаимодействия. См. подробнее: Руденко В. Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации: правовой статус и роль в становлении федеративных отношений //Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность: Сб. докладов / Под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. М., 2000. С. 84–97.

[7] Собрание законодательства РФ. 1999. №51. Ст. 6286.

[8] См.: Зражевская Т.Д. Проблемы становления конституционного законодательства на уровне субъекта Российской Федерации // Конституционно-правовая реформа и региональное законодательство в Российской Федерации: Тем. сб. /Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. Отв. ред. вып. И.А. Умнова. М., 1999. №1. С. 38–39.

родностью. Более того, относительная однородность законодательства субъектов РФ может быть достигнута лишь в рамках соответствующей ассоциации экономического взаимодействия, в то время как неодинаковость законодательства субъектов Федерации, входящих в разные ассоциации экономического взаимодействия, будет сохраняться.

4. Согласование законопроектов отдельных субъектов РФ посредством проведения регулярных рабочих совещаний региональных объединений органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ. К числу таких объединений относятся, например, существующие в настоящее время Северо-Западная Парламентская ассоциация и Ассоциация органов представительной власти Дальнего Востока и Забайкалья. В ходе работы совещаний представители органов законодательной власти призваны осуществлять взаимное информирование о предполагаемых к принятию законопроектов с целью максимальной унификации их содержания. В сближении норм законодательства отдельных субъектов РФ определенную роль сыграет создание общедоступного единого банка данных обо всех нормативных правовых актах субъектов Федерации.

5. Углубление договорных отношений между отдельными субъектами РФ по вопросам их исключительного (остаточного) ведения. Речь идет о договорах между двумя и более субъектами РФ (горизонтальных договорах), содержащих нормы конституционного (уставного) характера[9]. Ориентируя законодателей субъектов РФ, являющихся участниками горизонтальных договоров на положения последних, договоры будут способствовать сближению законодательства договаривающихся субъектов Федерации.

6. Сокращение в федеральных законах числа диспозитивных норм, регулирующих вопросы совместного ведения Федерации и ее субъектов с целью предотвращения неоправданного разнообразия норм конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ по вопросам, урегулированным этими диспозитивными нормами.

7. Принятие в развитие ст. 73 Конституции РФ специального федерального закона, содержащего перечень собственных предметов ведения субъектов РФ. Данный закон позволит обеспечить единообразие норм конституций и уставов субъектов РФ, закрепляющих их исключительные предметы ведения.

---

[9] К упомянутым договорам относятся, главным образом, договоры о дружбе и сотрудничестве между субъектами РФ. См. например: Договор о дружбе и сотрудничестве между Чувашской Республикой и Нижегородской областью от 11 октября 1997 года; Договор между Чувашской Республикой и Республикой Марий Эл о дружбе и сотрудничестве от 29 мая 1999 года // Консультант Плюс. Региональный выпуск; Договор о сотрудничестве между Правительством Республики Коми, администрацией Пермской области и администрацией Коми-Пермяцкого автономного округа от 11 марта 2001 года /Парма. 2001. № 54. 15 марта.

Вместе с тем, рассмотренные способы предупреждения проявлений неоднородности конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ потенциально эффективны лишь отчасти. Их реализация может способствовать сокращению проявлений неоднородности, но не полному их искоренению. Последнее и не должно становится целью унификации, поскольку законодательство федеративного государства не должно отличаться полной однородностью, а должно базироваться на принципе сочетания единства и многообразия.

(Первоначальная публикация: Способы унификации конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов Российской Федерации // Право и этика. Сборник статей всероссийской научной конференции. Новосибирск. Новосибирское книжное издательство, 2004. С. 84-88. /// Также опубликовано в издании «Дайджест оперативной информации. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. 2005. №2. С. 82-84. + размещена в СПС «Гарант» (Алтайский выпуск).)

Факторы единства и многообразия конституционного законодательства Российской Федерации (2005)

Важнейшее значение в развитии системы права Российской Федерации играет конституционное законодательство. Конституционное законодательство — это ведущая отрасль российского законодательства, выраженная в системе особых правовых источников, которые содержат нормы, регулирующие основы конституционного строя РФ, правовое положение человека и гражданина, федеративное устройство, организацию и функционирование органов государственной власти, местного самоуправления. Действующее конституционное законодательство РФ отличается двухуровневым построением, что обусловливает существование федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ. Это вызывает к жизни конкуренцию двух тенденций в развитии конституционного законодательства: стремление федерального центра к унификации правового регулирования конституционных общественных отношений, с одной стороны, и стремление субъектов РФ к децентрализации правового регулирования конституционных общественных отношений, с другой стороны. Другими словами, наблюдается сосуществование унитаристского (стремление к единству) и федералистского (стремление к многообразию) начал в правовом регулировании общественных отношений, составляющих предмет конституционного законодательства. Особенностью конституционного законодательства России как федеративного государства является то, что оно в принципе не может и не должно характеризоваться

полным единством. Следовательно, в определенных рамках для конституционного законодательства России может быть характерным многообразие (различие, неодинаковость). Многообразие конституционного законодательства проявляется как в допустимом отклонении норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ от норм федерального конституционного законодательства, так и в неодинаковости норм конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ. В этой связи возникает необходимость в осмыслении факторов, которые обеспечивают единство российского конституционного законодательства, с одной стороны, и допускают его многообразие, с другой стороны.

Факторы единства и многообразия конституционного законодательства могут быть неюридическими и юридическими. К неюридическим факторам единства конституционного законодательства могут быть отнесены, во-первых, территориальное единство страны, во-вторых, общность политического строя, в-третьих, единство экономического пространства, в-четвертых, духовная и историческая общность государствообразующей нации.

Юридические факторы единства конституционного законодательства обусловлены Конституцией Российской Федерации, в которой закреплены три фундаментальных основы обеспечения однородности конституционного законодательства. Во-первых, это принцип абсолютной обязательности основ конституционного строя Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 16 Конституции РФ «никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации». Следовательно, среди норм федеральной Конституции нормы главы 1, закрепляющие основы конституционного строя, отличаются наиболее высокой юридической силой. Это влечет за собой невозможность выхода за пределы основ конституционного строя, как федерального конституционного законодательства, так и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ. Значение основ конституционного строя как цементирующего начала в системе конституционного законодательства России выражается в таких конституционных принципах как: государственная целостность (ч.3 ст. 5); суверенитет государства (ч.1 ст. 4); республиканская форма правления (ч.1 ст. 1); единство системы государственной власти (ч.3 ст. 5); единство системы органов исполнительной власти, судебной власти и прокуратуры (ч.2 ст. 77, ч.3 ст. 118, ч.2 ст. 128, ч. 1 ст. 129); равенство прав, свобод и обязанностей граждан РФ (ч.2 ст. 6); светский характер государства (ст. 14); равноправие народов в РФ (ч.3 ст. 5).

Во-вторых, следует указать на закрепленный в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ принцип ее высшей юридической силы и прямого действия на всей

территории Российской Федерации. В соответствии с этим принципом законы и иные правовые акты, принимаемые в России не должны противоречить Конституции РФ. Данный принцип свидетельствует об учредительной роли федеральной конституции как формально-юридической основы правовой системы России вообще и системы конституционного законодательства, в частности.

В-третьих, большое значение имеет принцип приоритета федерального законодательства, в том числе конституционного, над законодательством субъектов РФ. Как известно, Конституция РФ различает три группы предметов ведения. Это предметы ведения Российской Федерации как единого, «совокупного» государства, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и предметы остаточного ведения субъектов Федерации. Применительно к проблеме единства конституционного законодательства названный принцип имеет два проявления.

Первое. Согласно, ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, по предметам ведения Российской Федерации, перечень которых закреплен в ст. 71 Конституции, принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории России. Следовательно, Конституция РФ не предполагает регулирование вопросов, составляющих сферу ведения Российской Федерации законодательством субъектов Федерации. В лучшем случае законодательство субъекта РФ может повторить нормы федерального законодательства по предметам ведения Российской Федерации, либо использовать генеральную или адресную отсылку на федеральные законы, но не вправе осуществлять первичное законодательное регулирование этих предметов ведения. Поэтому федеральное конституционное законодательство по предметам ведения Российской Федерации выступает фундаментом и фактором обеспечения единства российского конституционного законодательства в целом.

Второе. В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ) издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, а в случае такого противоречия будут действовать нормы федерального закона. Поэтому в части правового регулирования полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ конституционное законодательство должно отличаться полным единством.

Как видим, единство конституционного законодательства России обеспечивается посредством основ конституционного строя РФ, выс-

шей юридической силы и прямого действия Конституции РФ, приоритета федерального законодательства над законодательством субъектов РФ.

Вместе с тем, конституционное законодательство России характеризуется не только единством, но и многообразием, которое также обусловлено неюридическими и юридическими факторами. К неюридическим факторам следует отнести, во-первых, объективные, то есть природно-климатические, национально-культурные, экономические, исторические, внутриполитические и геополитические особенности развития и состояния того или иного субъекта РФ. Отражение названных особенностей в конституции (уставе) конкретного субъекта РФ предопределяет неодинаковость конституционного (уставного) законодательства субъектов Федерации. Во-вторых, это субъективные неюридические факторы, главным образом, существующие внутрифедеративные противоречия. Основным видом внутрифедеративных противоречий в России является конфликтность между федеральным центром и субъектами Федерации. Кроме того, можно вести речь об иных видах внутрифедеративных противоречий, к которым относятся противоречия между субъектами РФ и противоречия в рамках отдельного субъекта РФ. Наиболее распространенной формой последнего вида противоречий выступает конфронтация высших органов законодательной и исполнительной власти субъекта Федерации[1]. Внутрифедеративные противоречия находят отражение в конституционном законодательстве. Например, оппозиционность федеральному центру со стороны высших органов власти конкретного субъекта Федерации обусловливает существование в законодательстве этого субъекта норм, противоречащих нормам федерального конституционного законодательства. Внутренняя противоречивость конституционного законодательства является выражением его многообразия, однако такое многообразие является негативным, недопустимым.

Юридические факторы многообразия обусловлены Конституцией РФ. Во-первых, это асимметричность Российской Федерации. Закрепляя принцип равноправия субъектов РФ (ст. 5) Конституция одновременно формализует неравноправие субъектов РФ, и способствует тем самым формированию асимметричной федерации. Например, только республики в составе РФ названы государствами (ч. 2 ст. 5), только республики имеют свои конституции, в то время как другие субъекты имеют уставы (ч. 2 ст. 5), только республики вправе устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68). Особенностями

[1] См. подробнее: Соловей В. Д., Любовный В. Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты // Полис. 2002. №4. С. 171–177.

отличается статус автономной области и автономных округов, поскольку данные субъекты Федерации входят в состав других субъектов Федерации — краев и областей. В связи с этим, только автономной области и автономным округам ч. 3 ст. 66 Конституции РФ предоставляет право инициировать принятие федерального закона о данном автономном округе (автономной области). Только сложносоставным субъектам РФ предоставлено право принятия договоров, регулирующих их внутренние отношения (ч. 4 ст. 66). Указанные нормы воспринимаются законодательством автономной области и автономных округов и отличают его от законодательства иных субъектов РФ, что порождает многообразие[2].

Во-вторых, фактором относительного многообразия является законодательство субъектов Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). Относительность многообразия вызвана тем, что полномочия органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения регулируются на региональном уровне. Закономерно возникает вопрос о возможности или невозможности отклонения норм законодательства субъектов РФ от норм федерального законодательства. В нескольких случаях содержание норм законодательства субъектов РФ, регулирующих определенное общественное отношение, может отличаться от содержания норм федерального законодательства, регулирующих аналогичное общественное отношение. К таким случаям можно отнести: 1) конкретизацию в законодательстве субъектов РФ положений федерального законодательства; 2) дополнительное законодательное регулирование со стороны субъектов РФ, в частности, установление дополнительных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина; 3) отражение в нормах законодательства субъектов РФ региональной специфики; 4) первичное (опережающее) законодательное регулирование на уровне субъектов РФ, при отсутствии соответствующего федерального закона. При этом естественны различия в скорости и объеме законодательного регулирования одних и тех же вопросов в сфере совместного ведения разными субъектами Российской Федерации.

В-третьих, фактор многообразия закреплен в ст. 73 Конституции, предусматривающей существование сферы остаточного ведения субъектов РФ. Поскольку выявление и закрепление предметов остаточного ведения является прерогативой субъекта Федерации, то вполне закономерно разнообразие количества и содержания названных предметов ведения в конституциях и уставах субъектов РФ[3].

[2] См. подробнее: Золотарева М. В. Асимметрия в федеративном устройстве России // Вестник МГУ. Право. 1999. № 1. С. 74–84.

[3] См. подробнее: Невинский В. В. Остаточная (исключительная) компетенция субъектов Российской Федерации: понятие, содержание и проблемы реализа-

В-четвертых, многообразие конституционного законодательства усиливается договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Возможность заключения таких договоров (сейчас они почти отсутствуют) предусмотрена ч. 3 ст. 11 Конституции РФ. Договоры усиливают различия как между договаривающимися и недоговаривающимися субъектами РФ, так и между собственно договаривающимися субъектами РФ[4]. Более того, положения договоров отражаются в законодательстве договаривающихся субъектов РФ, чем отличают соответствующие нормы их законодательства от норм законодательства субъекта Федерации, не являющегося стороной договора.

Таким образом, действующее конституционное законодательство Российской Федерации испытывает на себе воздействие многих неюридических и юридических факторов, обусловливающих как его единство, так и многообразие. Сочетание единства и многообразия — явление нормальное для конституционного законодательства федеративного государства. Однако такое сочетание должно быть сбалансированным, то есть не нарушающим пределы необходимой однородности конституционного законодательства. Сосуществование в российском конституционном законодательстве единства и многообразия свидетельствует о его относительной однородности.

(Первоначальная публикация: Факторы единства и многообразия конституционного законодательства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 8–10. + Размещена в СПС «КонсультантПлюс».)

ции // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность: Сб. докладов / Под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. М., 2000. С. 68–72.

[4] См.: Бухвальд Е. Российский федерализм: стартовая проблема нового тысячелетия // Федерализм. 2000. № 1. С. 47, 49; Вишняков В. Г. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право. 1998. № 10–12. С. 24.

Конституционное законодательство Российской Федерации: понятие, признаки, источники (2006)

Принятие в декабре 1993 г. Конституции России повлекло за собой качественное изменение системы российского законодательства. Оно проявилось, главным образом, в формировании новых видов источников законодательства, принципиальном обновлении содержания его норм, становлении и развитии законодательства субъектов РФ, появлении новых и преобразовании существующих отраслей законодательства. Одной из сложившихся отраслей российского законодательства является конституционное законодательство. Происходящие в России на протяжении последних лет изменения, а также переход страны к устойчивому развитию актуализировали вопрос о формировании внутренне непротиворечивой национальной системы права, основу которой составило бы конституционное законодательство. 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.

Конституционное законодательство не названо, в ряду иных отраслей российского законодательства, в Конституции РФ (ст. 71–72). Вместе с тем оно общепризнанно, выступает в качестве «нормативного ядра» федерального и регионального законодательства. Легальность понятия конституционного законодательства, в известной мере, подтверждается упоминанием о нем в п. 1 ст. 4 Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».[1]

Конституционное законодательство в зависимости от круга его источников понимается в широком и узком смысле. В широком смысле оно включает в себя не только законы, но и иные нормативные правовые акты, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права как отрасли права.[2]

[1] СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

[2] Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М., 1998. С. 276; Бурлай Е. В. Конституционное законодательство СССР: некоторые теоретические вопросы // Проблемы правоведения. Вып.

В узком смысле конституционное законодательство сводится к совокупности собственно законов, предметом регулирования которых являются общественные отношения конституционного характера.[3] В связи с этим показательна точка зрения Ю. А. Тихомирова, интегрирующего в отрасль конституционного законодательства федеральную Конституцию, конституции и уставы субъектов РФ, федеральные конституционные законы и конституционные законы ряда республик в составе РФ, текущие федеральные законы, законы субъектов РФ, федеральные законы о ратификации международных договоров, а также законы о внесении поправок в Конституцию РФ.[4]

Представляется, что широкая трактовка конституционного законодательства, во-первых, не отражает сущность и особенности собственно закона; во-вторых, нивелирует различия между законом и подзаконным нормативным актом; в-третьих, оставляет открытым вопрос о соотношении понятий «законодательство» и «система нормативных правовых актов», насыщая первое неадекватным по объему содержанием. Число законов в последние годы заметно увеличилось, усилилась их роль как нормативных актов высшей юридической силы, что обусловливает необходимость понимания конституционного законодательства в узком смысле слова.

Существует еще более узкое понимание конституционного законодательства. Оно представлено идеями ученых, которые рассматривают конституционное законодательство как упорядоченную группу законов конституционно-правового характера, обладающих наиболее высоким «рангом» по отношению ко всем остальным законам. Однако среди представителей этого подхода отсутствует единство мнений.

Так, М. С. Саликов ограничивает конституционное законодательство федеральной Конституцией и конституциями субъектов РФ.[5] Л. И. Ибрагимова в исследуемое понятие включает лишь Конституцию РФ, законы РФ о поправках к ней, конституции и уставы субъектов РФ и законы о поправках в конституции и уставы субъектов РФ.[6]

---

43. Киев, 1982. С. 70; Лукьянова Е. А. Государственность и конституционное законодательство России. Дис…. д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 323–324.

[3] Доронин Е. Н. О практике работы региональных институтов законодательства // Журнал российского права. 1999. № 7/8. С. 144; Кравец И. А. Российская Конституция и проблемы эффективности ее реализации // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2003. № 4 (45). С. 66.

[4] Тихомиров Ю. А. Система конституционного законодательства // Законодательство и экономика. 1998. № 6. С. 7.

[5] Саликов М. С. Сравнительно-правовое исследование федеративных систем России и США. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 16.

[6] Ибрагимова Л. И. Конституционное законодательство Российской Федерации и республик на этапе деволюционного федерализма. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2001. С. 8.

Ряд ученых[7] к числу источников конституционного законодательства относят декларации, ссылаясь на их большое значение для развития государства и общества. В частности, Е. В. Колесников пишет о том, что Декларация о государственном суверенитете 1990 г. и Декларация о правах и свободах граждан 1991 г. «в условиях становления новой российской государственности выполнили роль конституционного закона».[8] Существует точка зрения, согласно которой конституционное законодательство включает в себя из текущих федеральных законов только именные, т. е. предусмотренные Конституцией РФ.[9] Думается, что последние по своей юридической природе ничем не отличаются от федеральных законов, издание которых Конституцией РФ не предусмотрено, в связи с чем отсутствуют основания ограничивать конституционное законодательство только именными федеральными законами. Кроме того, несомненными источниками конституционного законодательства являются федеральные законы, издание которых прямо в Конституции РФ не предусмотрено (например, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[10]).

Отнесение к источникам конституционного законодательства лишь некоторых видов законов представляется недостаточно обоснованным, поскольку оставляет «за бортом» текущие федеральные законы и законы субъектов РФ, содержащие нормы конституционного права. Вместе с тем именно на текущих законах лежит «основная нагрузка» в регулировании общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, что предопределяет их понимание как одного из источников конституционного законодательства. Понимание конституционного законодательства как совокупности законов различной юридической силы аналогично легальному пониманию иных отраслей законодательства. Так, гражданское законодательство состоит из Гражданского кодекса РФ и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов (п. 2 ст. 3 ГК РФ).

Действующее конституционное законодательство обладает особой правовой природой, которая раскрывается в его признаках. К числу таковых, на наш взгляд, относятся: 1) ведущее отраслевое положение

---

[7] См., напр.: Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 78; Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 138; Хороший Н. Н. Источники советского государственного права на этапе строительства социализма: сущность, содержание, форма / под ред. А. И. Кима. Томск, 1986. С. 63, 69.

[8] Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. С. 78.

[9] Кравец И. А. Российская Конституция и проблемы эффективности ее реализации. С. 66.

[10] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

в системе российского законодательства; 2) собственная сфера регулирования; 3) тесное сочетание с иными отраслями законодательства (регулирование смежных сфер); 4) двухуровневое построение, выражающееся в сосуществовании федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ; 5) системность; 6) специфика норм; 7) своеобразный перечень источников.

Первое. Подобно конституционному праву, выступающему ведущей отраслью российского права, конституционное законодательство является «центральным звеном» отечественного законодательства как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов. Конституционно-правовой «срез» способствует формированию российского законодательства, поскольку нормы конституционного законодательства зарекомендовали себя «нормативными ориентирами, правообразующими импульсами и критериями законности правовых актов».[11] Фундаментальному положению конституционного законодательства способствует верховенство Конституции РФ — главного «учредителя» и источника текущего законодательства. Верховенство конституционного законодательства в системе законодательства РФ предопределяет его верховенство во всей системе правовых актов.

Второе. Ведущее место конституционного законодательства в системе законодательства основано на особых объектах правового регулирования, составляющих исключительную сферу его правового воздействия. Собственная сфера правового регулирования выступает квалифицирующим признаком всякой отрасли законодательства, но ее содержание позволяет отличать одну отрасль от другой. Исключительная сфера конституционного законодательства обладает двумя принципиальными особенностями. Во-первых, она отличается максимальной широтой, так как охватывает отношения, складывающиеся во всех областях общественной жизни. Во-вторых, регулируемые конституционным законодательством отношения являются наиболее важными, основополагающими в каждой из областей жизнедеятельности общества. Сфера правового регулирования исследуемой отрасли имеет особое содержание. Конституционным законодательством устанавливаются общие начала политического, экономического, социального устройства страны. Государствоведы выделяют от восьми до шестнадцати подотраслей конституционного законодательства, некоторые из них подвергаются разделению на институты.[12] К числу названных подотраслей во всяком случае относятся: комплексная правовая характеристика российского государства (основы консти-

[11] Тихомиров Ю. А. Система конституционного законодательства. С. 5.

[12] См., напр.: Тихомиров Ю. А. 1) Система конституционного законодательства. С. 6; 2) Развитие теории конституционного права // Государство и право. 1998. № 7. С. 7.

туционного строя), законодательство об основах правового положения человека и гражданина (включающее, например, институт конституционных обязанностей человека и гражданина), о федеративном устройстве, об организации и функционировании органов государственной власти (включающее, например, институт парламентского права), об основах местного самоуправления. Обращает на себя внимание динамика структуры конституционного законодательства, имеющая три основных проявления. Во-первых, в последние годы конституционное законодательство выходит на регулирование нетрадиционных для него вопросов, примером чему служит формирующееся законодательство о беженцах и вынужденных переселенцах, процедурах преодоления юридических коллизий, конституционном контроле, конституционной ответственности. Во-вторых, по справедливому замечанию Е. А. Лукьяновой, некоторые подотрасли (институты) существенно разрослись и стали несоразмерными с другими (в частности, подотрасль избирательное законодательство,[13] институт высших органов государственной власти субъектов РФ). В-третьих, на этом фоне ряд институтов заметно уменьшились в объеме (например, институты социальных и культурных прав и свобод).

Третье. Наличие исключительной сферы регулирования позволяет конституционному законодательству проникать в смежные сферы других отраслей законодательства. Это связано с ведущим положением Конституции РФ, нормы которой «пронизывают» все отрасли российского законодательства. Конституционное законодательство в большей мере, чем любое другое, непосредственно соприкасается и тесно взаимодействует с иными отраслями законодательства. Нормы конституционного законодательства в области правоприменения могут выступать совместно с нормами отраслевого законодательства и при определенных обстоятельствах заменять последние «в случае их отсутствия или неконституционности».[14] Ю. А. Тихомиров пишет даже о смежных подотраслях конституционного законодательства, к числу которых относит законодательство об охране окружающей природной среды (совместно с экологическим правом), о собственности и бюджетно-налоговой системе (совместно с гражданским и финансовым правом), о социальных институтах (совместно с трудовым правом и правом социального обеспечения) и о международных отношениях (совместно с международным публичным правом). По справедливому выражению ученого, «конституционные институты «перемещаются» в другие отрасли права и их институты «соединяются» с ними в качестве базовых

---

[13] *Лукьянова Е. А.* Государственность и конституционное законодательство России. С. 323.

[14] *Кокотов А. Н.* Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. № 1. С. 16.

элементов».[15] Примечательно, что при смежном правовом регулировании нормы конституционного законодательства в большей степени «входят» в сферу отраслей публичного права и в меньшей степени — частного. Таким образом, реальная сфера действия конституционного законодательства выходит за пределы его исключительной сферы регулирования.

Четвертое. Российское конституционное законодательство включает два взаимосвязанных уровня — федеральное конституционное законодательство и конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ. При всей их общности последнее обладает рядом особенностей. Во-первых, особенностью является ограниченная территория действия конституционного (уставного) законодательства субъекта РФ. Во-вторых, правовой основой и ориентиром конституционного законотворчества на региональном уровне выступают Конституция РФ и федеральные законы. В определенной степени можно вести речь о производном, «надстроечном» характере конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, в силу которого конституционно-правовое регулирование на уровне субъектов дополняется и получает свое завершение. По этой причине, замечает Ю.Г. Хамнуев, в конституционном (уставном) законодательстве субъектов не один «активный центр» (как в федеральном конституционном законодательстве Конституция РФ), а несколько: Конституция РФ, конституция (устав) субъекта РФ и, теоретически, договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ.[16]

В-третьих, констатировать явно подчиненное положение конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ не представляется возможным. Благодаря остаточной сфере ведения субъектов и их полномочиям по предметам совместного ведения конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ обладает относительной самостоятельностью по отношению к федеральному конституционному законодательству.

В-четвертых, в отличие от норм федерального конституционного законодательства (главным образом, Конституции РФ) не все нормы конституций (уставов) субъектов РФ носят учредительный характер. Многие нормы «малых» Основных законов воспроизводят положения Конституции РФ (например, основы конституционного строя России). Учредительным характером отличаются нормы конституций (уставов) субъектов РФ, которые регулируют вопросы, входящие в сферу остаточного

---

[15] *Тихомиров Ю. А.* Развитие теории конституционного права. С. 7.

[16] *Хамнуев Ю. Г.* Конституционное законодательство республики — субъекта Российской Федерации в системе законодательства Российской Федерации (на примере Республики Бурятия). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 26.

ведения субъектов. Следовательно, учредительность норм конституций и уставов субъектов РФ носит частичный характер.

В-пятых, степень однородности федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ различна. В сферу регулирования федерального конституционного законодательства включаются, например, вопросы принятия, изменения и пересмотра Конституции РФ и федеральных конституционных законов, контроля за их соблюдением, установления системы федеральных органов государственной власти (п. «а», «г» ст. 71 Конституции РФ). Как видно, федеральное конституционное законодательство регулирует вопросы общегосударственного значения и общеобязательного характера. Следовательно, оно предполагается абсолютно однородным и потому выступает основой единой системы российского конституционного законодательства.

В сферу регулирования конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ входят, в частности, вопросы принятия, изменения и пересмотра конституции (устава) субъекта, установления дополнительных гарантий защиты прав человека, организации и функционирования органов государственной власти субъекта, т. е. вопросы регионального значения. Нормы конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ призваны, с одной стороны, конкретизировать, развивать, обогащать и дополнять положения, получившие закрепление в федеральном законодательстве по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов, а с другой стороны — заполнять правовое пространство в рамках своей остаточной сферы ведения, т. е. создавать новые нормы. Таким образом, каждый субъект РФ в известных пределах законодательствует самостоятельно, что объективно предопределяет неоднородность конституционно-правовой материи субъектов Федерации.

Наряду с рассмотренными общими особенностями, конституционному (уставному) законодательству субъекта РФ, взятому в отдельности, присущи характерные именно для него специфические свойства.

Пятое. Конституционное законодательство РФ отличается системностью.[17] Российское конституционное законодательство состоит из определенных, находящихся во взаимосвязи и взаимодействии ис-

[17] О «системе» конституционного законодательства упоминают многие исследователи: *Муратшин Ф. Р.* Законодательство субъекта Федерации — реальность, требующая осмысления // Журнал российского права. 1999. № 9. С. 82–83; Иванченко А. В. [рецензия] *Конституционное* законодательство как ведущая отрасль российского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 169–170; *Петелина И. В.* Оптимизация соотношения федерального и регионального законодательства — необходимое условие совершенствования российской правовой системы // Правоведение. 1998. № 1. С. 136.

точников (законов), которые выступают системообразующими звеньями исследуемого явления. Данные источники упорядочены, достаточно сформированы, иерархически соподчинены и в совокупности образуют обособленное единство, т. е. конституционное законодательство. К признакам системности конституционного законодательства можно отнести, в частности, ведущее положение Конституции РФ, общие научные понятия и юридические термины, собственные объекты регулирования и законодательные приоритеты, законодательные отсылки, единые цели и принципы.

Шестое. Особым юридическим свойством конституционного законодательства является специфика составляющих его норм. Конституционно-правовые нормы — это нормы, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права. Специфика этих норм проявляется, во-первых, в своеобразии их видов. В частности, конституционное законодательство отличается значительным числом специализированных норм (норм-принципов, норм-целей, норм-определений). Во-вторых, особенностью норм конституционного законодательства выступает зачастую учредительный характер содержащихся в них предписаний и наиболее высокий уровень их юридической силы (за исключением норм текущих законов). В-третьих, данные нормы обладают особым механизмом реализации, которая нередко связана не с возникновением конкретных правоотношений, а с особыми отношениями общего характера и правового состояния (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе Федерации). В-четвертых, следует подчеркнуть особенности структуры норм конституционного законодательства: в них обычно имеются гипотеза и диспозиция и лишь в отдельных случаях санкция.

Вместе с тем необходимо различать нормы текущего конституционного законодательства и нормы собственно Конституции. Другими словами, важно выявить особенности норм Конституции в рамках нормативного состава конституционного законодательства. В качестве таких особенностей ученые выделяют следующие:

1) высшая юридическая сила,[18] что прямо закреплено в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ;

2) наиболее высокая степень учредительности;[19]

---

[18] *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 20; *Морозова Л. А.* Конституционное регулирование общественных отношений в СССР (характер, особенности, пределы) // Советское государство и право. 1980. № 7. С. 25; *Основин В. С.* Особенности конституционных норм // Советское государство и право. 1979. № 4. С. 13.

[19] *Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А.* Основы теории конституционного права. В 9 т. Т. 1. М., 2005. С. 93.

3) сравнительно высокая стабильность,[20] производная от регулирования постоянных, наиболее устойчивых общественных отношений;[21]

4) повышенная охрана со стороны государства;[22]

5) высокая степень обобщенности, универсальности, масштабности предписаний, что обусловливает метод общего, а не конкретного регулирования, т. е. метод, далеко не всегда воздействующий на конкретные отношения;[23]

6) интегративное действие, предполагающее вовлечение в орбиту реализации конституционной нормы норм иных правовых актов, в том числе и не являющихся источниками конституционного права.[24]

Седьмое. Еще одним признаком конституционного законодательства выступают особые формы его выражения, своеобразный перечень источников. Им присущи две характерных черты, которыми ряд ученых (О. Е. Кутафин, И. Е. Фарбер) наделяют источники конституционного права.[25] Во-первых, источники конституционного законодательства непосредственно связаны с организацией и функционированием государственной власти, от которой исходят законы. Во-вторых, источники конституционного законодательства фактически определяют правотворческую деятельность тех государственных органов, которые компетентны создавать нормы права. Источниками конституционного законодательства являются законы, которые содержат нормы, регулирующие общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.

По нашему мнению, источниками федерального конституционного законодательства являются: 1) Конституция РФ; 2) законы РФ о поправках к ней; 3) федеральные конституционные законы; 4) законы, принятые посредством референдума Российской Федерации; 5) текущие (кодифицированные и некодифицированные) федеральные законы (например, законы от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»;[26] от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических

---

[20] *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации... С. 22; *Морозова Л. А.* Конституционное регулирование общественных отношений в СССР... С. 25; *Основин В. С.* Особенности конституционных норм. С. 15.

[21] *Ковачев Д. А.* Предмет, способы и формы конституционного регулирования // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 55.

[22] *Морозова Л. А.* Конституционное регулирование общественных отношений в СССР... С. 25; *Основин В. С.* Особенности конституционных норм. С. 15.

[23] *Лучин В. О.* Тенденции развития советского государственного права // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 1976. С. 35.

[24] *Зражевская Т. Д.* Реализация конституционного законодательства. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 83; *Ген Н. Л.* Специфика конституционных норм и особенности их реализации // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 24.

[25] *Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А.* Основы теории конституционного права. С. 122.

[26] СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

партиях»;[27] от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»[28]). К источникам конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ относятся: 1) конституции республик и уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов; 2) законы о поправках к конституции (уставу) субъекта РФ; 3) конституционные законы нескольких республик в составе РФ (Адыгея, Алтай, Ингушетия, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия (Алания), Тыва, Хакасия); 4) законы, принятые посредством референдума субъекта РФ; 5) текущие законы (кодифицированные и некодифицированные) субъекта РФ (например, Избирательный кодекс Москвы от 11 июня 2003 г.,[29] Закон Москвы от 13 февраля 2002 г. № 10 «Об Уставном Суде города Москвы»,[30] Закон Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 277–77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге»[31]).

Таким образом, конституционное законодательство России есть ведущая отрасль отечественного законодательства, выраженная в системе особых правовых источников (законов) федерального уровня и субъектов РФ, которые содержат нормы, устанавливающие основы конституционного строя страны, правовое положение человека и гражданина, федеративное устройство, организацию и функционирование высших федеральных органов государственной власти и высших органов государственной власти субъектов РФ, основы местного самоуправления.

(Первоначальная публикация: Конституционное законодательство Российской Федерации: понятие, признаки, источники // Правоведение. 2006. № 4. С. 89–96.)

[27] СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

[28] СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

[29] Избирательный кодекс города Москвы от 11 июня 2003 г. № 36 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. 16 июля (№ 41).

[30] Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 3. Ст. 10.

[31] Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 4.

Современные тенденции развития конституционного законодательства Российской Федерации (2006)

Российское конституционное законодательство (как и законодательство вообще) не пребывает в состоянии стагнации и отличается динамичностью. Динамика конституционного законодательства отражает его развитие, в рамках которого складываются определенные этапы. Качественные изменения в развитии конституционного законодательства обозначились с 2000 года, что позволяет говорить о формировании его нового этапа, который длится до настоящего времени. Данный этап обусловливает существование особых тенденций развития российского конституционного законодательства, которые олицетворяют его своеобразие. Как представляется, к числу современных направлений развития конституционного законодательства могут быть отнесены следующие.

Во-первых, интенсивное развитие конституционного законодательства на федеральном и региональном уровнях. Подтверждением данной тенденции является, в частности, нарастание темпов законодательной деятельности и, как следствие этого, накопление законодательного массива. Во всех субъектах РФ приняты конституции и уставы, увеличивается число законов о поправках к конституциям (уставам). На федеральном уровне принято большинство федеральных конституционных и текущих законов в различных областях конституционного права. По мнению Е. А. Лукьяновой, современный этап можно охарактеризовать как «неведомое доселе в нашей стране развитие правового регулирования отношений, составляющих основы власти и возникающих в процессе ее реализации»[1]. При этом излишняя множественность законов и норм при регулировании одних конституционных общественных отношений (например, избирательных) сочетается с их недостатком при регулировании других общественных отношений (например, по преодолению конституционно-правовых коллизий).

Во-вторых, унификация конституционного законодательства Российской Федерации, направленная на устранение противоречий норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ нормам федерального конституционного законодательства. Тем самым ослабляется противоречивость между двумя уровнями конституционного законодательства и обеспечивается единство конституционно-правового пространства Российской Федерации. Так, по свидетельству С. А. Осипян, уже в январе 2001 года на Всероссийском совещании прокуроров Президент РФ заявил, что в соответствие с Конституцией

[1] Лукьянова Е. А. Государственность и конституционное законодательство России. Дисс.…д.ю.н. (рукопись) М., 2003. С. 322.

РФ и федеральными законами были приведены 60 конституций и уставов субъектов РФ[2].

В-третьих, единство норм конституционного законодательства федерального и регионального уровней обусловливает гармонизацию (сближение) содержания норм законодательства отдельных субъектов РФ. В результате политики федерального центра по выравниванию статуса различных видов субъектов Федерации уменьшилось количество норм конституций (уставов) субъектов РФ, отражающих особенности их статуса (например, норм конституций республик, устанавливающих государственный суверенитет республик). Таким образом, унификация федерального и регионального законодательства, сближение содержания норм законодательства отдельных субъектов РФ усиливают однородность российского конституционного законодательства в целом.

В-четвертых, упорядочение разграничения полномочий в сфере законодательного регулирования предметов совместного ведения РФ и ее субъектов. Такое упорядочение обозначило тенденцию к переносу центра тяжести в регулировании вопросов совместного ведения федеральными законами, которые все чаще стали отличаться чрезмерной детальностью. Как известно, именно федеральный законодатель определяет объем полномочий федеральных органов государственной власти в отношении того или иного предмета совместного ведения. Следовательно, рамки «федерального законодательного ведения» могут быть неоправданно широкими, что автоматически сужает сферу регионального законодательного регулирования. Таким образом, в сфере совместного ведения четко наметилась тенденция централизации законодательного регулирования.

В-пятых, устойчивая тенденция сокращения предметов остаточного ведения субъектов РФ. Курс на обеспечение единства конституционного законодательства двух уровней выявил проблему перераспределения отдельных предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов в предметы остаточного ведения субъектов РФ. Другими словами, в период «парада суверенитетов» многие субъекты Федерации относили некоторые предметы совместного ведения к предметам собственного ведения, что закреплялось в конституциях и уставах субъектов РФ. Это вызвало необходимость в приведении соответствующих норм «малых» основных законов в соответствие с нормами Конституции РФ. В результате большинство субъектов РФ почти лишилось сферы своего исключительного законодательного ведения.

В-шестых, усложнение отраслевой структуры конституционного законодательства. Оно выразилось, главным образом, в дифференциации

---

[2] См.: Осипян С. А. Российский федерализм и проблемы конституционности // Философские науки. 2002. № 6. С. 44.

существующих подотраслей и институтов и появлении новых. Так, в последние годы в конституционном законодательстве формируется законодательство о системе нормативных правовых актов, процедурах преодоления юридических коллизий, конституционном контроле, статусе беженцев и вынужденных переселенцев. При этом приходится констатировать естественную неравномерность развития отдельных структурных элементов конституционного законодательства.

В-седьмых, обращает на себя внимание несбалансированность законодательного процесса на федеральном и региональном уровнях. Она проявляется в различии темпов развития федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, с одной стороны, и конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов Федерации, с другой стороны.

В-восьмых, усиление централизации власти и отражение этой тенденции в конституционном законодательстве. Укрепление центростремительных тенденций во внутрифедеративных отношениях выражается, в частности в следующем: а) Появление в ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» положений об ответственности главы исполнительной власти субъекта РФ (ст. 29.1) и досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (ст. 9)[3]. б) Реформирование порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, преследующее цель вытеснения региональных элит с федерального политического уровня, уменьшения их возможности влиять на процесс принятия общегосударственных решений[4]. в) Введение нового порядка рекрутирования губернаторов в виде наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ[5].

---

[3] См.: Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000 г. № 31. Ст. 3205.

[4] См.: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

[5] См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. «159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

В-девятых, преобразование содержания конституционного законодательства России в сторону унитаризации, являющееся следствием усиления унитаристских тенденций во внутрифедеративных отношениях. Основным проявлением названной тенденции стало создание федеральных округов, преследующее цель укрепления вертикали исполнительной власти в России[6]. Другой очевидной иллюстрацией является отказ от договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и отдельными субъектами РФ. Как известно, договоры во многом «индивидуализировали» статус договаривающихся субъектов РФ и подрывали единство конституционного пространства России. Вследствие этого с декабря 2001 года под давлением федеральной власти почти все субъекты РФ заключили с Федерацией договоры о прекращении действия принятых несколько лет назад двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (например, Амурская область, Республика Бурятия, Краснодарский край)[7]. Наконец, отчетливый курс федерального центра на укрупнение субъектов РФ (прежде всего, сложносоставных). Его первым результатом стало принятие 25 марта 2004 года ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»[8]. Этот закон основывался, в свою очередь, на ФКЗ от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», в соответствии с ч.1 ст. 5 которого «образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух или более граничащих между собой субъектов Российской Федерации»[9]. Как видим, законодатель предусматривает только одну форму образования нового субъекта РФ — объединение, ставя, таким образом, знак равенства между образованием нового субъекта РФ и объединением субъектов РФ.

(Первоначальная публикация: Современные тенденции развития конституционного законодательства Российской Федерации // Личность и государство в современной России: правовые аспекты: материалы научно-практического семинара. Барнаул, 6 декабря 2005 г. / Под ред. В. В. Невинского, В. И. Маньковской. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2006. С. 10–15.)

Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

[6] См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

[7] См.: Российская газета. 2002. 7 февраля, 16 марта, 8 мая.

[8] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 13. Ст. 1100.

[9] Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (1 ч.). Ст. 4916.

Особенности формирования конституционного законодательства Российской Федерации на рубеже XX–XXI вв. (2007)

Принятие 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации существенно изменило правовую ситуацию в стране и закономерно явилось отправной точкой нового этапа развития конституционного законодательства. Конституционное законодательство можно определить как ведущую отрасль отечественного законодательства, выраженную в системе особых правовых источников (законов) федерального уровня и субъектов РФ, которые содержат нормы, устанавливающие основы конституционного строя страны, правовое положение человека и гражданина, федеративное устройство, организацию и функционирование высших федеральных органов государственной власти и высших органов государственной власти субъектов РФ, основы местного самоуправления. Принятие новой конституции не всегда влечёт за собой принципиальное обновление текущего конституционного законодательства, но Конституция РФ 1993 года оказала поистине революционное воздействие на формирование отечественного конституционного законодательства и предопределила качественное своеобразие его последующего развития. Главным образом это объясняется изменением исторической обстановки — становлением нового общественного строя, во многом отличающегося от советского правопорядка, легализованного Конституцией РСФСР 1978 года. В связи с этим возникает вопрос об основных чертах развития конституционного законодательства Российской Федерации после принятия Конституции 1993 года?

1. С принятием Конституции РФ 1993 года четко обозначилось два уровня формирования конституционного законодательства: федеральное конституционное законодательство и конституционное (уставное) законодательство всех субъектов РФ. Нормативной основой двухуровневого построения конституционного законодательства стала ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, в соответствии с которой республика в составе Российской Федерации имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ свой устав и законодательство. Учитывая, что общественные отношения, составляющие предмет конституционного права находятся не только в сфере ведения Российской Федерации, но и в сфере ведения её субъектов становится очевидным их регулирование не только федеральными, но и региональными законами. В сферу регулирования федерального конституционного законодательства включаются, например, вопросы принятия, изменения и пересмотра Конституции РФ и федеральных конституционных законов и контроля за их соблюдением, установления системы федеральных органов государственной власти (п. «а», «г» ст. 71 Конституции РФ). В сферу регулирования консти-

туционного (уставного) законодательства субъектов Федерации входят, в частности, вопросы принятия, внесения поправок и пересмотра конституции (устава) субъекта РФ; установления дополнительных гарантий защиты прав человека; формирования органов государственной власти субъекта РФ, то есть вопросы регионального значения.

В определенной степени двухуровневое построение было известно отечественному конституционному законодательству и до принятия Конституции РФ 1993 года. В частности, согласно ст. 78 Конституции РСФСР 1978 года автономная советская социалистическая республика[1] «имеет свою Конституцию, соответствующую Конституции СССР и Конституции РСФСР и учитывающую особенности автономной республики». Таким образом, на региональном уровне происходило формирование конституционного законодательства в собственном смысле слова. Принятие новой российской Конституции обусловило развитие не только конституционного, но и уставного законодательства в «нереспубликанских» субъектах РФ. В отличие от республик, в других субъектах РФ в конце 1993 года отсутствовали представительные органы, посредством которых осуществляется принятие законов. Поэтому первые уставы и текущие законы в «нереспубликанских» субъектах РФ появились только в марте-апреле 1994 года. Принятие большей части уставов приходится на 1995 год, но некоторые принимались и позднее (например, Устав Санкт-Петербурга — 4 февраля 1998 года, Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа — 27 декабря 1998 года). Таким образом, после 1993 года формирование конституционного законодательства на региональном уровне перестало носить ограниченный характер, поскольку охватило все виды субъектов РФ.

2. Существенно преобразовалась система источников российского конституционного законодательства, что проявилось в появлении их новых видов. Источники федерального конституционного законодательства пополнились такими разновидностями законов как федеральный конституционный закон (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ), закон Российской

[1] На момент принятия Конституции РСФСР 1978 года (ст. 71) автономных республик было шестнадцать. Законами от 3 июля 1991 года четыре из пяти находящихся в составе РСФСР автономных областей (Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская, Хакасская) были преобразованы в республики в составе Российской Федерации. Их конституции были приняты значительно позднее: Республика Адыгея (10 марта 1995 года), Республика Алтай (7 июня 1997 года), Карачаево-Черкесская Республика (5 марта 1996 года), Республика Хакасия (25 мая 1995 года). Чуть позже произошло разделение Чечено-Ингушской Республики на Чеченскую Республику и Республику Ингушетия. Формальной основой и регулятором этого процесса стал Закон Российской Федерации от 4 июня 1992 года «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации». В итоге к июлю 1992 года в составе Российской Федерации находилась уже 21 республика.

Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации[2] и федеральный закон в собственном смысле слова (ч. 1–3 ст. 76 Конституции РФ). В этой связи важно различать категории «федеральный закон» и «закон Российской Федерации (РСФСР)». Федеральные законы — явление, порожденное Конституцией РФ 1993 года. Согласно ч. 1 ст. 105 Конституции РФ они принимаются Государственной Думой, т. е. исключительно на федеральном уровне. Законы РФ (РСФСР) принимались от имени Федерации в целом до вступления в силу Конституции РФ. Их принятие было обусловлено отсутствием у субъектов РФ в 1992–1993 гг. своих законодательных (представительных) органов, полномочных принимать законы.

Развитие конституционного законодательства республик в составе РФ вызвало появление в дополнение к уже существующим конституциям конституционных законов (Адыгея, Алтай, Тыва, Хакасия). Становление законодательства края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа выразилось в появлении уставов, законов о поправках к уставу, законов, принятых посредством референдума, а также текущих законов. Как видно, с принятием Конституции РФ 1993 года можно констатировать усиление многообразия в системе источников конституционного законодательства и усложнение иерархических связей между ними.

3. Принципиально обновилось содержание российского конституционного законодательства. Заложенный в Конституции РФ новый идейно-теоретический фундамент, который содержится в нормах, устанавливающих основы конституционного строя, основы отношений Федерации и ее субъектов, принципы организации и функционирования высших органов государственной власти РФ, основы местного самоуправления получил отражение и конкретизацию, как в федеральном конституционном законодательстве, так и в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ. Реализация заложенного в Конституции демократического потенциала нашла основное выражение в активной легализации новых политических, экономических, социальных и духовных идей и ценностей посредством основных законов субъектов РФ и текущего законодательства.

4. Характерной чертой эволюции конституционного законодательства после 1993 года стало расширение сферы его действия. Это выразилось как в формировании законодательства, регулирующего новые общественные отношения, так и в дифференциации ранее существующих подотраслей (институтов). Произошло становление качественно новых институтов конституционного законодательства, таких как правовое по-

[2] Принятие данного вида законов было предусмотрено в Постановлении Конституционного Суда РФ «О толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда. 1995. № 6.

ложение автономных образований, краев, областей, городов федерального значения; основы местного самоуправления; правовое положение законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ[3]. Кроме того, осуществилась смена некоторых институтов советского конституционного законодательства на аналогичные институты собственно российского конституционного законодательства. В частности, в результате изменения высших органов законодательной власти институты Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ оказались вытеснены институтами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

В предмет регулирования современного конституционного законодательства включаются нетрадиционные общественные отношения по осуществлению конституционного контроля, привлечению к конституционной ответственности, упорядочению законотворчества. Намечается дифференциация ряда подотраслей и институтов конституционного законодательства. Например, в рамках конституционного статуса личности происходит формирование института правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев. Как видно, расширение сферы действия конституционного законодательства объективно вызвало становление новых институтов, и, как следствие этого, усложнение его внутренней структуры.

5. Формирование отечественного конституционного законодательства на федеральном и региональном уровнях породило его несбалансированность, то есть различие интенсивности развития федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ (несбалансированность по вертикали), а также различие темпов развития конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ (несбалансированность по горизонтали). В первые годы после принятия Конституции РФ доминировала тенденция ожидания субъектами РФ федерального законодателя и следования за ним, в связи с чем феде-

[3] Например, в сфере реализации конституционных основ местного самоуправления приняты такие основополагающие акты, как: Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822; Федеральный закон от 21 июля 2005 года «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Российская газета. 2005. 26 июля; Федеральный закон от 8 января 1998 года «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. №2. Ст. 224; Федеральный закон от 25 сентября 1997 года «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. №39. Ст. 4464; Федеральный закон от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1996. №49. Ст. 5497.

ральное законодательство развивалось динамичнее регионального. Во второй половине 90-х гг. XX в. обозначилась тенденция опережения федерального законодателя по предметам совместного ведения законами субъектов РФ. Напротив, после 2000 года федеральное законодательство стало развиваться в направлении к всеохватывающему, тотальному регулированию вопросов совместного ведения. По мнению некоторых исследователей, доля федерального законодательного регулирования в этой сфере, по сравнению с региональным, составляет в настоящее время 90–95%[4].

Явная несбалансированность развития законодательства регионального уровня в настоящее время в целом преодолена. Однако в отношении сер. 90-х гг. прошлого века приходится констатировать, что в целом более интенсивно и масштабно было развито конституционное законодательство республик в составе РФ. Это было связано с тем, что, во-первых, многие республики восприняли «хотя и незначительный, но все же опыт бывших автономных республик и раньше имевших право на собственное законотворчество»[5]; во-вторых, усиление регламентации сходных общественных отношений предопределено наличием в некоторых республиках дополнительного источника конституционного законодательства — конституционного закона; в-третьих, конституции республик отличаются большей широтой предмета правового регулирования по сравнению с уставами иных субъектов РФ, обусловленной «государственным» статусом республики. В частности, конституции республик помимо стандартных для всех субъектов РФ вопросов, содержали (и во многом содержат сейчас) нормы о государственном языке, особенностях устройства органов власти как органов государства, государственной символике, гражданстве, особенностях республиканского законодательства.

Например, в 1994 году в Республике Тыва по вопросам конституционного права было принято 10 законов, в Республике Коми — 11, во Владимирской области — 3, в Ханты-Мансийском автономном округе — 4, в Алтайском крае ни одного. В 1995 году ситуация начинает меняться в пользу «нереспубликанских» субъектов РФ: в Республике Тыва принято 17 законов, в Республике Коми — 8, во Владимирской области — 11, в Ханты-Мансийском автономном округе — 13, в Алтайском крае — 17. Уже в 1996 году число принятых в республиках законов конституционно-правового характера начинает уступать числу законов, принятых в других видах субъектов РФ: в Республике Коми — 6 законов, в Респу-

[4] См.: Невинский В.В. «Преобразование» Конституции РФ: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / Отв. ред. И.А. Кравец, В.С. Курчеев. Новосибирск, 2005. С. 13.

[5] Студеникина М.С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. №1. С. 61.

блике Тыва — 23, во Владимирской области — 26, в Ханты-Мансийском автономном округе — 25, в Алтайском крае — 19[6].

6. Конституция РФ (ч. 3 ст. 11) послужила основой активной реализации двустороннего договорного регулирования внутрифедеративных отношений. Ведущим мотивом весьма распространённого во второй половине 90-х гг. прошлого века договорного процесса явилась возможность дифференцированного подхода к субъектам РФ в зависимости от их природно-климатических, экономических, исторических, национальных и иных особенностей. Как известно, федеральные законы по предметам совместного ведения РФ и её субъектов закрепляют общие для всех субъектов РФ правила поведения, выступают своего рода «шаблоном» в котором крайне сложно конкретизировать конституционно установленные предметы совместного ведения с учетом региональной специфики. В общей сложности между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий, из которых до недавнего времени (июль 2005 года) сохраняли действие только девять[7].

Однако договорный процесс имел два существенных недостатка. Во-первых, большинство договоров входили в противоречие с нормами Конституции РФ и федерального законодательства. По подсчётам С. А. Осипян, лишь четыре договора (с Республикой Бурятия, Астраханской областью, Воронежской областью и Костромской областью) не входили в противоречие с Конституцией РФ и федеральным законодательством[8]. Главным образом, договоры выступали способом перераспределения конституционно установленных предметов ведения и полномочий в пользу субъектов Федерации. Во-вторых, вертикальные внутрифедеративные договоры формализовали и углубляли асимметричность Российской Федерации, усиливали неравноправие субъектов РФ[9]. Посредством договоров формально равноправные в от-

---

[6] Подсчитано мной (Е. А.) на основе данных справочной правовой системы «Консультант Плюс. Регионы». [Электронный ресурс].

[7] К числу субъектов РФ, сохранивших внутрифедеративные вертикальные договоры до прекращения их действия в силу Федерального закона от 4 июля 2003 г. №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 5) (Парламентская газета. 2003. 8 июля) относятся республики Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан, Удмуртия, Чувашия, Красноярский край (совместно с Таймырским (Долгано-Ненецким) автономным округом и Эвенкийским автономным округом — до 1 января 2007 года), Москва, Иркутская область (совместно с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом), Свердловская область.

[8] См.: Осипян С. А. Российский федерализм и проблемы конституционности // Философские науки. 2002. №6. С. 45.

[9] На договоры как причину асимметричности Российской Федерации обращают внимание многие исследователи. См., например: Бухвальд Е. Российский

ношениях с федеральным центром субъекты РФ (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ) могли приобретать разный объём полномочий в рамках сферы совместного ведения, устанавливать дополнительные предметы совместного ведения либо получать особые привилегии, что в известной мере способствовало индивидуализации статуса этих субъектов РФ. Во многом поэтому развитие российского конституционного законодательства после 2000 года охарактеризовалось массовым аннулированием договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

7. Показательной особенностью российского конституционного законодательства после конституционной модернизации 1993 года стало усиление его многообразия. По этому поводу, правда в отношении лишь республик в составе РФ, Л. И. Ибрагимова пишет: «Если раньше в СССР конституции бывших союзных и автономных республик копировали союзную конституцию и были как две капли воды похожи одна на другую, то сейчас конституционные преобразования в республиках порождают множество оригинальных моделей и демонстрируют разнообразие конституционных решений»[10]. Многообразие вызвано, главным образом, формированием регионального законодательства, в связи с чем основным проявлением многообразия стала неоднородность содержания норм конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ. Её основными причинами, на наш взгляд, выступают: 1) «заполнение» субъектами РФ сферы собственного исключительного (остаточного) ведения; 2) реализация субъектами РФ права на осуществление первичного законодательного регулирования отношений, составляющих сферу совместного ведения Российской Федерации и её субъектов; 3) асимметричность Российской Федерации и, как следствие этого, её отражение в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ; 4) соблюдение субъектами Федерации противоречащих федеральному законодательству

федерализм: стартовая проблема нового тысячелетия // Федерализм. 2000. №1. С. 47, 49; Болтенкова Л. Ф., Лавриненко И. Г. К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов // Регионология. 1996. №2. С. 38; Вишняков В. Г. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право. 1998. №10–12. С. 24; Эбзеев Б. С., Карапетян Л. М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. №3. С. 11; Толстик В. А. К вопросу о разграничении компетенции между субъектами РФ и федеральным центром // Российский конституционализм: проблемы и решения: Мат. междун. конф. М., 1999. С. 213–214.

[10] Ибрагимова Л. И. Конституционное законодательство Российской Федерации и республик на этапе деволюционного федерализма. Автореф. дисс…к.ю.н. Казань, 2001. С. 2.

норм собственного законодательства, что характерно для периода второй половины 90-х гг. XX в.; 5) индивидуализация статуса субъектов РФ на основе распространённых в 90-е гг. прошлого столетия двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Однако конституционное законодательство различается не только по горизонтали, но и по вертикали: при определенных условиях нормы конституционного (уставного) законодательство субъектов РФ, регулирующие общественные отношения в сфере совместного ведения Федерации и её субъектов могут отличаться от норм федерального конституционного законодательства, хотя, по общему правилу, должны им соответствовать[11].

Таким образом, Конституция РФ 1993 года заложила основы качественно нового конституционного законодательства, отличающегося следующими особенностями формирования: 1) параллельное формирование федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства всех субъектов РФ (а не только республик); 2) существенное преобразование системы его источников; 3) принципиальное обновление содержания норм, производное от новых идейно-теоретических и конституционно-правовых основ; 4) расширение сферы действия; 5) несбалансированность развития по вертикали и горизонтали; 6) становление, развитие и свертывание двустороннего договорного регулирования внутрифедеративных отношений и, как следствие этого, определённое влияние договоров на законодательство федерального и регионального уровней; 7) усиление в российском конституционном законодательстве элементов многообразия.

(Первоначальная публикация: Особенности формирования конституционного законодательства Российской Федерации на рубеже XX–XXI вв. // Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы. Материалы международной научно-практической конференции: Новосибирск, 26–27 февраля 2007 г. / отв. ред. Князева И. В. Новосибирск. Изд-во СибАГС. 2007. Том «Государство и право». 235 с. С. 131–138.)

[11] См. подробнее: Аничкин Е. С. Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Барнаул, 2003. С. 159–173.

Внеправовые факторы единства российского конституционного законодательства (2008)

В любом федеративном государстве важно обеспечить оптимальное соотношение единства целого и самостоятельности его частей. Правовой аспект такого соотношения сводится к поиску баланса необходимого единства и допустимого многообразия законодательства федеративного государства. Для поддержания единства федерации центр устанавливает общие правила поведения и обеспечивает их реализацию, а составные части (субъекты) федерации, проявляя дозволенную самостоятельность, реализую свойственные им особенности, придающие внутрифедеральному правовому пространству определённое многообразие. Это обусловлено характерной для любой федерации борьбой двух взаимоисключающих тенденций — федералистской и унитаристской. Другими словами, речь идёт об устойчивом стремлении отдельных субъектов федерации к одностороннему расширению своей компетенции и правового пространства и одновременном стремлении «совокупного» государства к централизации власти и унификации правового регулирования.

Такое положение вызвано, в свою очередь, проблемой сосуществования целого и его составных частей, где целое — законодательство федеративного государства, а составные части — подсистемы федерального законодательства и законодательства отдельных субъектов федерации. Как известно, части целого «не могут противоречить сущности целого, а должны нести в себе, с одной стороны, его основные сущностные характеристики, с другой — характеристики, в чём-то отличающие данную часть от других частей»[1]. Отсутствие какой-либо части или содержательное противоречие части целому способны разрушить последнее. Понимание того, что целое возможно только при условии взаимосвязанного взаимодействия составляющих его частей, определяет принципиальную важность анализа связей между частями целого.

Данные истины в полной мере применимы к конституционному законодательству Российской Федерации. Двухуровневое построение российского конституционного законодательства объективно порождает проблему соотношения федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ. Одним из принципов взаимодействия конституционного законодательства двух уровней является первичность федерального конституционного законодательства и его приоритет над законодательством субъектов РФ. Следовательно, федеральное конституционное законодательство выступает в качестве системообразующего звена и цементирующего начала отечественного конституционного законодательства в целом. Системоо-

[1] Шульженко С. Т. Особенности регионов России и проблемы законодательной политики: философско-правовой аспект // Правоведение. 1998. № 1. С. 138.

бразующий характер конституционного законодательства федерального уровня предопределяет единство российского конституционного законодательства, являющееся составной частью единства правового пространства России. По одному из определений правового пространства РФ, оно представляет собой «обусловленное федеральной Конституцией, состояние согласованности, соотносимости и соподчинённости правовых норм, исходя из их юридической значимости»[2]. Исходя из этого, единство конституционного законодательства можно определить как, во-первых, одинаковость (в определённых рамках) норм федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, во-вторых, внутреннюю согласованность, содержания собственно федерального конституционного законодательства и внутреннюю согласованность норм конституционного (уставного) законодательства в рамках конкретного субъекта РФ, в-третьих, определённую общность конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ. Таким образом, о единстве российского конституционного законодательства можно вести речь в следующих аспектах: 1) единство в рамках федерального конституционного законодательства; 2) единство в рамках конституционного (уставного) законодательства конкретного субъекта РФ; 3) единство норм федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ (единство по вертикали); 4) единство конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ (единство по горизонтали).

Для характеристики взаимодействия элементов системы законодательства в федеративном государстве используют также понятия «унификация», «сближение», «гармонизация» и «интеграция»[3]. Несмотря на разграничение этих понятий в теории права[4], между ними гораздо больше общего, нежели особенного. Схожие по смыслу явления символизируют стремление к достижению единства правовых норм вообще и норм конституционного законодательства, в частности. При этом единство конституционного законодательства — это определённое состояние конституционного законодательства и признак его системы. В то же время названные категории своим содержанием являют процесс движения к единству конституционного законодательства, осуществляемый посредством использования различных способов.

---

[2] Сомов С. М. Единство правового пространства // Законность. 2001. № 2. С. 30.

[3] См., например: Михалева Н. А. Координация правотворчества в российской Федерации. М., 1996. С. 83; Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. М., 2000. С. 239.

[4] См.: Как проводить сравнительный анализ национальных законодательств: методические рекомендации по сравнительному анализу национальных законов государств-участников Договора СНГ от 29 марта 1996 г. // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 141–144.

Познание единства российского конституционного законодательства невозможно без осмысления тех причин и условий, которые влияют на его обеспечение. Иными словами, речь идёт о факторах единства конституционного законодательства. Фактор вообще — это «движущая сила, причина какого-либо процесса, явления, существенное обстоятельство в каком-либо процессе, явлении»[5]. Факторы влияния на единство конституционного законодательства РФ могут быть классифицированы по различным основаниям. Так, в зависимости от территории действия факторы можно подразделить на общегосударственные и региональные; в зависимости от срока действия — на постоянные и временные; в зависимости от характера влияния — на положительные и отрицательные; в зависимости от сферы проявления — на внутренние и внешние; в зависимости от способа выражения — на объективные и субъективные. Основной классификацией представляется разделение факторов в зависимости от содержания на внеправовые и правовые. Внеправовые факторы имеют естественный характер и связаны с социально-экономическими, политическими и духовными процессами, происходящими в современном российском обществе. Факторы юридического характера обусловлены состоянием нормативно-правовой базы, регулирующей внутрифедеральные отношения в России[6]. При этом внеправовые факторы являются первичными, поскольку правовое единство напрямую производно от внеправового единства. В этой связи первоочередному выявлению подлежат внеправовые факторы единства российского конституционного законодательства, среди которых можно выделить постоянные и временные. Кроме того, научная актуальность данной проблемы усиливается по причине её неисследованности.

Представляется, что к числу постоянных (устойчивых) внеправовых факторов единства российского конституционного законодательства могут быть отнесены следующие. Во-первых, это единство экономического пространства, нашедшее выражение в использовании единой национальной валюты, равноправии форм собственности, единообразной налоговой политике, общности валютного, кредитного и таможенного регулирования, отсутствии внутри государства таможенных границ и иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

---

[5] Современный словарь иностранных слов. СПб., 1994. С. 635.

[6] Правовые факторы единства конституционного законодательства не являются предметом рассмотрения в рамках данной статьи. К ним принято относить верховенство Конституции РФ, основы конституционного строя России, приоритет федерального законодательства по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. См. подробнее: Аничкин Е. С. Факторы единства и многообразия конституционного законодательства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 8–10.

Во-вторых, единство политической системы государства, которое обеспечивается общеобязательностью государственных велений, исходящих от федеральных органов власти, наличием общегосударственных целей и их достижением, необходимостью эффективного выполнения функций «совокупного» государства.

В-третьих, культурная, историческая и языковая общность государствообразующей нации. Именно русская нация являлась и является основой и центром объединения населяющих страну народов, стержнем многонационального состава Российского государства. По данным переписи населения 1989 года в Российской Федерации русские составляли 81,5%. В настоящее время их доля увеличилась до 85% и продолжает расти в связи с вынужденной миграцией (около 25 млн. русских проживают за пределами России). Как видно, Россия в известной мере становится мононациональным государством[7]. В настоящее время из 21 республики в составе Российской Федерации только в трёх (Северная Осетия (Алания), Тыва, Чувашия) титульные этносы составляют большинство и ещё в трёх республиках (Кабардино-Балкария, Калмыкия, Татарстан) русские и титульный этнос распределились примерно поровну[8].

В-четвёртых, следует указать на особенности природно-климатического положения страны. В этой связи В. В. Невинский справедливо замечает, что «до сих пор около 60 процентов территории России мало пригодны для биологической жизни человека, а бескрайние урало-сибирско-дальневосточные просторы с дисперсно проживающим малочисленным населением требуют целенаправленного устойчивого управления»[9] и, как следствие этого, единообразного правового регулирования.

В-пятых, фактором единства выступает централизованная природа государства, объективно предопределяющая определённую однородность законодательства. Прав С. А. Авакьян, утверждая: «Централизм органически присущ государству и объективируется в том, что определённые функции могут и должны быть присущи только ему в целом и никак не могут быть отданы территориальным единицам как частям государства»[10]. Например, одной из таких функций является социальная политика, призванная обеспечить относительно одинаковый уровень

[7] См.: Ивайловский Д. А. К вопросу о новом этапе развития российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 35.

[8] См.: Золотарёва М. В. Законодательство субъектов Российской Федерации: национальный аспект // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы науч. конф. 25–27 марта 1999 г. / Отв. ред. С. А. Авакьян. М., 1999. С. 62.

[9] Невинский В. В. Централизация государственно-правового регулирования в России: условия, пределы // Российский юридический журнал. 2006. № 1. С. 68.

[10] Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 2.

жизни на всей территории страны независимо от экономической неоднородности регионов. Необходимость решения социальных задач в общегосударственном масштабе вызывает, в свою очередь, концентрацию и централизацию соответствующих материальных ресурсов.

В-шестых, единство менталитета, общественной психологии подавляющей части населения страны. Их истоки коренятся в таких ценностях, как самодержавие, коллективизм, соборность — ценностях во многом противоположных западному индивидуализму и демократизму. В отношениях между Федерацией и субъектами РФ это выразилось в том, что они традиционно строились и продолжают строиться на жёсткой централизованной основе. Такое положение обусловливает концентрацию законодательной компетенции «в руках» федерального центра.

Представляется возможным выделить и временные внеправовые факторы единства российского конституционного законодательства. Во-первых, к ним относится существенное изменение геополитического положения нашей страны. Вызванные этим внешнеполитические проблемы в виде наличия неразрешённых пограничных вопросов с Японией, Китаем, некоторыми странами СНГ, охлаждения отношений с бывшими «братскими» странами, большая часть которых переориентировалась на США и Западную Европу, вытеснения России из зоны её геополитических интересов из-за активного продвижения НАТО на Восток неизбежно усиливают централизацию управления и унификацию правового регулирования в стране.

Во-вторых, обращает на себя внимание общее ужесточение политического режима в стране в первые годы XXI столетия. К числу наиболее показательных его проявлений могут быть отнесены: фактическая ликвидация многопартийной системы на фоне гегемонии одной политической партии, всесилие главы государства, свёртывание федерализма, явный дисбаланс ветвей власти в пользу исполнительной власти.

В-третьих, укреплению единства конституционного законодательства способствует рост авторитета федеральной власти, вызванный энергичными мероприятиями по наведению порядка в сфере внутрифедеративных отношений. По мнению ряда исследователей, дальнейшему усилению верховной власти способствовало бы формирование отсутствующей в настоящее время единой национальной идеи, которая способна сплотить все народы страны и консолидировать собственно российскую нацию[11]. Заслуживает поддержки вывод В.Г. Анненковой о том, что ей может стать идея единой и неделимой России[12]. Однако одной вы-

[11] См.: Анненкова В.Г. Единая национальная идея — основа и смысл единства Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №9. С. 14–15; Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности российской Федерации. Автореф. дисс. … д. ю. н. Саратов, 2004. С. 37.

[12] См.: Анненкова В.Г. Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики. Автореф. дисс. … д. ю. н. М., 2006. С. 12.

работки национальной идеи недостаточно, поскольку потребуется её активное претворение в жизнь и устойчивая поддержка со стороны народа.

Разделение внеправовых факторов единства конституционного законодательства на постоянные и временные является весьма условным. Это объясняется тем, что некоторые постоянные факторы могут трансформироваться во временные в случае изменения их содержания. Так, единство политической системы подрывается в случае острой борьбы различных партийно-политических сил, конфронтации федеральной и региональных элит, гражданской войны. Очевидно, указанные обстоятельства могут привести не только к ослаблению единства и стабильности конституционного законодательства, но и к разрушению государства.

Таким образом, постоянные внеправовые факторы единства отличаются естественным, неустранимым и статичным характером, в связи с чем законодатель вынужден под них подстраиваться, учитывать в процессе законотворчества. Временные внеправовые факторы, напротив, отличаются ситуативностью и подвижностью, но их влияние на однородность конституционного законодательства не менее существенно. Это объясняется тем, что объективное право представляет собой форму, в которую облекаются материальные и духовные условия жизни людей. Данные условия предопределяются естественно-природными (климат, географическое положение, национальный состав) и социальными, то есть возникающими в результате человеческой деятельности, причинами. К последним относятся, в частности, сложившиеся экономические, политические и культурные отношения. Указанные естественно-природные и социальные причины влияют на формирование объективного права, способствуя в числе прочего его единству. Частным проявлением такой детерминации выступает единство действующего конституционного законодательства Российской Федерации.

(Первоначальная публикация: Внеправовые факторы единства российского конституционного законодательства // Человек в мире экономических и правовых отношений: материалы XII региональной научно-практической конференции / под ред. А. Н. Мельникова. Барнаул: изд-во Азбука, 2008. 307 с. С. 42–48.)

Конституционное законодательство советской и постсоветской России: к вопросу об основных различиях (2010)

В течение длительного периода развитие нашей страны осуществлялось по советскому образцу. Сущность советского общественного и государственного строя естественным образом находила отражение в законодательстве. Особенно показательным в данном отношении являлось конституционное законодательство, отличающееся наибольшей поли-

тизированностью, публичностью и динамизмом. Разрушение советской правовой системы на рубеже 80–90-х гг. 20 в. и становление собственно российского права не могло не сказаться на конституционном законодательстве. Преобразование политической и социально-экономической системы обусловило принципиальное отличие российского конституционного законодательства от конституционного законодательства советской эпохи. В связи с этим актуальным представляется выявление различий между советским и постсоветским конституционным законодательством. Такое сопоставление свидетельствует не только о формальном своеобразии моделей конституционного законодательства, сложившихся в разные исторические эпохи, но и о принципиальных особенностях правовой системы советского и постсоветского периодов развития. На наш взгляд, наблюдается, по меньшей мере, четыре существенных различия между конституционным законодательством советской и постсоветской России.

1. Продолжительное время (1922–1991 гг.) конституционное законодательство советской России являлось составной частью законодательства СССР. Развитие конституционного законодательства отдельных республик в составе СССР было неотделимо от развития общесоюзного конституционного законодательства. В частности, это проявлялось в том, что «принятые на основе Конституции СССР конституции республик являлись дублированием Конституции СССР»[1], копировали положения общесоюзного Основного закона. В целом союзное конституционное законодательство и конституционное законодательство автономных республик в составе СССР отличались единством содержания, непротиворечивостью республиканского законодательства союзному законодательству. По справедливому замечанию Е. А. Лукьяновой, в 20–80-е гг. 20 в. «сложно провести грань между «собственно российским» и общесоюзным законодательством»[2].

В постсоветском конституционном законодательстве наблюдается иное положение. Во-первых, в связи с распадом СССР собственно российское законодательство обрело самостоятельность и дистанцировалось от развития законодательства бывших союзных республик, ставших в одночасье суверенными государствами.

Во-вторых, с принятием Конституции РФ 1993 года чётко обозначилось два уровня формирования конституционного законодательства: федеральное конституционное законодательство и конституционное (уставное) законодательство всех субъектов РФ. Нормативной основой двухуровневого построения конституционного законодательства

[1] Чепус А. В. Конституционное законодательство Российской Федерации: генезис, современное состояние и основные тенденции развития. Дисс…к.ю.н. М., 2008. С. 50.

[2] Лукьянова Е. А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993). М., 2000. С. 9.

стала ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, в соответствии с которой республика в составе Российской Федерации имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ — свой устав и законодательство. В советское время субъектами РСФСР признавались только автономные республики, в то время как иные крупные территориальные образования статуса субъектов федерации не имели. Соответственно, двухуровневая система конституционного законодательства была усечённой, ограниченной.

В-третьих, примечательной чертой конституционного законодательства новой России стала его неоднородность, выразившаяся в массовом (в 90-е гг. 20 в.) противоречии норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ нормам федерального конституционного законодательства и в разнообразии содержания норм конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ[3]. Советское конституционное законодательство, напротив, отличалось гармоничным соотношением федерального и республиканского законодательства и типовым, единообразным характером конституционного законодательства автономных республик в составе РСФСР.

2. Существенно обновилось содержание современного конституционного законодательства. Заложенный в Конституции РФ новый идейно-теоретический фундамент, который содержится в нормах, устанавливающих основы конституционного строя, основы отношений Федерации и ее субъектов, принципы организации и функционирования высших органов государственной власти РФ, основы местного самоуправления получил отражение и конкретизацию, как в федеральном конституционном законодательстве, так и в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ. Реализация заложенного в Конституции РФ демократического потенциала нашла основное проявление в активной легализации новых политических, экономических, социальных и духовных идей и ценностей посредством основных законов субъектов РФ и текущего законодательства.

Конституционное законодательство советского периода представляло собой естественное отражение принципиально иной системы общественных отношений и ценностей, базис которых составлял социалистический строй. Вследствие этого для советских конституций было характерным закрепление иных идейно-ценностных основ. К числу типичных формализованных принципов социалистического строя относились полновластие советов, господство социалистической собственности, отрицание идеологического многообразия

[3] См. подробнее: Аничкин Е. С. Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Барнаул, 2003. С. 59–132.

и многопартийности, демократический централизм, приоритет общественных интересов по отношению к интересам отдельного человека, классовая направленность конституционного регулирования и т. п. Очевидно, перечисленное принципиально отличается от таких основ конституционного строя современной России, как признание человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ); многообразие и равноправие форм собственности (ст. 8 Конституции РФ); разделение властей (ст. 10 Конституции РФ); местное самоуправление (ст. 12 Конституции РФ); идеологический и политический плюрализм (ст. 13 Конституции РФ). Иными словами, советские конституции были ярким правовым выражением господствующей идеологии[4]. Хорошо систематизированная, монопольная и усиленно насаждаемая социалистическая идеология оказывала влияние даже на стиль изложения конституционного текста, отличающийся высокой политизированностью, декларативностью и программной направленностью положений. На этом фоне действующая конституция выгодно отличается такими качествами, как прямое действие, реальность, обеспеченность конкретизирующими нормативными правовыми актами.

3. Характерной чертой эволюции конституционного законодательства после 1993 года стало расширение сферы его действия. Это выразилось как в формировании законодательства, регулирующего новые общественные отношения, так и в дифференциации ранее существующих подотраслей (институтов). Так, произошло становление качественно новых институтов конституционного законодательства, таких как правовое положение автономных образований, краев, областей, городов федерального значения; правовое положение законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ; основы местного самоуправления[5]. Кроме того, осуществилась смена некоторых институтов советского конституционного

---

[4] См.: Мамитова Н. В. Российский конституционализм: история и современность. Дисс…д.ю.н. М., 2006. С. 18.

[5] Например, в сфере реализации конституционных основ местного самоуправления приняты такие основополагающие акты, как: Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822; Федеральный закон от 21 июля 2005 года «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Российская газета. 2005. 26 июля; Федеральный закон от 8 января 1998 года «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №2. Ст. 224; Федеральный закон от 25 сентября 1997 года «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. №39. Ст. 4464; Федеральный закон от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. №49. Ст. 5497.

законодательства на аналогичные институты собственно российского конституционного законодательства. Например, в результате изменения высших органов законодательной власти институты Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ оказались вытеснены институтами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ[6].

В предмет регулирования современного конституционного законодательства включаются нетрадиционные общественные отношения по осуществлению конституционного контроля, привлечению к конституционной ответственности, упорядочению законотворчества[7]. Намечается дифференциация ряда подотраслей и институтов ведущей отрасли законодательства. Например, в рамках конституционного статуса личности происходит формирование института правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев. В значительной мере изменилось содержание института конституционных обязанностей. Прежде всего, это выразилось в том, что специфические для социалистического строя обязанности гражданина (содействовать развитию дружбы и сотрудничества с народами других стран, бороться с хищениями и расточительством, бережно относиться к народному добру, с достоинством нести высокое звание гражданина СССР и т. п.) остались в прошлом. Расширение сферы действия конституционного законодательства объективно вызвало становление новых институтов, и, как следствие этого, усложнение его внутренней структуры. Как видно, перечень подотраслей (институтов) конституционного законодательства советского и постсоветского периодов не является идентичным.

4. Заметно различаются системы источников отечественного конституционного законодательства рассматриваемых периодов его развития. Начало 90-х гг. 20 в. было отмечено преобразованием перечня источников ведущей отрасли законодательства. На смену типичным для советской эпохи источникам конституционного законодательства (указы Президиума Верховного Совета СССР и союзных респу-

---

[6] См., например: Федеральный закон от 8 мая 1994 года «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // СЗ РФ. 1994. №2. Ст. 74; Федеральный закон от 5 августа 2000 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2000. 8 августа; Федеральный закон от 18 мая 2005 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. №21. Ст. 1919.

[7] Иллюстрацией последнего явления могут послужить такие федеральные законы, как: «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»; «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»; «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

блик, совместные и раздельные постановления ЦК КПСС и Совета министров СССР, решения местных советов, декреты первых всероссийских съездов советов и др.) пришли новые. В отличие от принимавшихся ранее законов РСФСР (РФ) источники федерального конституционного законодательства новой России стали включать в себя такие разновидности законов как федеральный конституционный закон (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ), Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации[8] и федеральный закон в собственном смысле слова (ч. 1–3 ст. 76 Конституции РФ). Развитие конституционного законодательства республик в составе РФ вызвало появление в дополнение к уже существующим в республиках конституциям конституционных законов, законов особого учредительного органа республики. Становление законодательства края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа выразилось в появлении уставов, законов о поправках к уставу, законов, принятых посредством референдума, а также текущих законов. Своеобразным источником нового законодательства стали договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ). Таким образом, с принятием Конституции РФ 1993 года можно констатировать усиление упорядоченности в системе источников конституционного законодательства и усложнение иерархических связей между ними.

Итак, выявление и сопоставление важнейших черт советского и постсоветского конституционного законодательства позволяет сделать вывод об их своеобразии и относительной автономности по отношению друг к другу. Названные модели конституционного законодательства не совпадают по идейно-ценностным основам, структуре, источникам и содержанию.

(Первоначальная публикация: Конституционное законодательство советской и постсоветской России: к вопросу об основных различиях // Человек в кризисном мире: материалы XIV региональной научно-практической конференции / под ред. А. Н. Мельникова. Барнаул: Азбука. 2010. 354 с. С. 46–51, 0, 35 п.л.)

[8] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «О толковании ст. 136 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

Эффективность конституционного законодательства Российской Федерации (к вопросу о систематизации критериев) (2010)

Важная роль конституционного законодательства в системе законодательства современной России предопределяет необходимость обеспечения системности, реальности и действенности ведущей отрасли отечественного законодательства. Решение данной проблемы сложно представить без познания природы и критериев эффективности российского конституционного законодательства. Осмысление эффективности конституционного законодательства позволит, в свою очередь, выработать меры по её усилению, что положительно отразится на всей системе законодательства Российской Федерации.

В условиях реформирования государственного механизма и необходимости преодоления проявлений экономического кризиса важным показателем является эффективность работы органов государственной власти[1]. Поскольку работа органов государственной власти находит формальное выражение в нормативных правовых актах федерального и регионального уровней закономерным становится вопрос о том, насколько эффективны сами нормативные правовые акты. Ввиду того, что ключевое место среди нормативных правовых актов занимает конституционное законодательство (Конституция РФ, конституции (уставы) субъектов РФ и иные законы, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права), проблема его эффективности приобретает несомненную актуальность.

Понятие «эффективность» производно от латинского «эффект» (effectus), то есть результат, следствие каких-либо причин, действий. Соответственно, эффективность означает действенность, результативность, но не любую, а заранее намеченную, целевую, приводящую к необходимым результатам. Исходя из этого, в юридической науке укоренилось несколько подходов к пониманию эффективности законодательства[2]. Не акцентируя внимания на дискуссиях по данному вопросу, полагаем целесообразным понимать эффективность конституционного законодательства как его способность оказывать оптимальное воздействие на соответствующие общественные отношения таким пу-

[1] См.: Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. №27. Ст. 3256; 2008. №18. Ст. 2002.

[2] См.: Миронов О.О. Эффективность конституционного регулирования в условиях развитого социализма // Вопросы теории советского государственного (конституционного) права: Межвуз. сб. науч. тр. / отв. ред. М.И. Кукушкин. Свердловск, 1986. С. 52; Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. №10. С. 6; Федосова В.А. Эффективность действия норм советского государственного права. Воронеж, 1984. С. 31.

тём, при котором обеспечивается адекватная реализация норм конституционного законодательства.

Собственно эффективность проявляется только в процессе действия конституционного законодательства. Это обусловливает необходимость выявления конкретных формально-юридических критериев его эффективности. Критерии эффективности — это показатели, на основании которых производится оценка способности норм конституционного законодательства приносить желаемый эффект. В юридической литературе критерии эффективности законодательства рассматриваются, как правило, фрагментарно, неупорядоченно и безотносительно к конкретной отрасли законодательства[3]. Между тем, критерии эффективности различаются в зависимости от отрасли законодательства и уровня правового регулирования. При всей схожести критериев эффективности в различных отраслях законодательства, они не совпадают в зависимости от того: а) находится отрасль законодательства в сфере ведения Российской Федерации, или в сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов; б) акцентируется ли внимание на правотворческом, или правореализационном процессе; в) к какому виду относится отрасль законодательства (материальная либо процессуальная, самостоятельная либо комплексная, регулирующая преимущественно публичные, либо частные общественные отношения). Кроме того, критерии эффективности конкретной отрасли законодательства не могут быть однородными, поскольку различаются в зависимости от уровня отраслевого регулирования.

В связи с этим полагаем, что критерии эффективности целесообразно систематизировать в зависимости от уровня конституционно-правового регулирования. Применительно к нижестоящему уровню следует вести речь об эффективности отдельных норм конституционного законодательства. Срединное положение занимает уровень эффективности действия конкретных источников конституционного законодательства. Наиболее высоким является уровень эффективности российского конституционного законодательства в целом. Поскольку каждый из трёх уровней эффективности занимают разнопорядковые явления, закономерным становится несовпадение критериев их эффективности. Однако при всей неодинаковости критериев они взаимосвязаны и дополняют друг друга.

В качестве критериев эффективности норм конституционного законодательства можно рассматривать такие показатели, как: 1) непротиворечие норм конституционного законодательства общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам

[3] См.: Горбань В. С. Понятие, теория и проблемы формирования общей концепции эффективности законодательства. М., 2009. С. 144–158; Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие. М., 2009. С. 43.

с участием Российской Федерации; 2) конституционность норм текущего законодательства[4]; 3) отсутствие противоречий норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ нормам федерального конституционного законодательства, регулирующим предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Федерации и её субъектов; 4) адекватность понимания и толкования норм конституционного законодательства; 5) полнота и последовательность применения норм конституционного законодательства; 6) длительное смысловое постоянство норм конституционного законодательства, их неустаревае-мость; 7) чёткость и однозначность используемого категориально-понятийного аппарата.

Иногда критерием эффективности законодательства вообще и конституционного законодательства, в частности, признают реализуемость его норм[5]. Действительно, эффективность норм конституционного законодательства неразрывно связана с показателями их реализации. В то же время реализуемость нормы конституционного законодательства не всегда является показателем её эффективности. Например, отсутствие практики реализации положений ч. 4 ст. 117 Конституции РФ о праве Председателя Правительства РФ ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ символизирует стабильность и конструктивность отношений между названными органами государственной власти. Не предназначены для «частого использования» и нормы федеральных конституционных законов о чрезвычайном положении, о военном положении, о референдуме. Следовательно, нереализуемость подобного рода норм не свидетельствует об их неэффективности.

Критериями эффективности законов, составляющих конституционное законодательство, как представляется, являются: 1) действенность правового обеспечения реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, поскольку последние «определяют смысл, содержание и применение законов» (ст. 18 Конституции РФ); 2) стабильность, то есть длительность действия закона при редкости внесения в него изменений и дополнений; 3) низкие количественные показатели правоприменительных актов, входящих в противоречие с нормами закона; 4) отсутствие актов прокурорского реагирования с требованиями отме-

---

[4] О критериях конституционности нормативных правовых актов см.: Тихомиров Ю. А. Критерии конституционности правовых актов // Вестник Конституционного Суда. 1996. № 6. С. 35–41; Кравец И. А. Конституционность нормативных правовых актов: доктрина и практика в России // Право и политика. 2006. № 8. С. 27–32; Аничкин Е. С. Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Барнаул, 2003. С. 91, 190–191.

[5] См.: Зражевская Т. Д. Реализация конституционного законодательства: проблемы теории и практики. Дисс. … д.ю.н. Воронеж, 1999. С. 204.

ны закона, либо внесения в него изменений и дополнений, прецедентов оспаривания закона в суде, фактов признания отдельных норм закона неконституционными; 5) завершённость регулирования соответствующих общественных отношений, в том числе посредством своевременного развития и конкретизации положений закона в подзаконных нормативных актах; 6) соответствие закону принятых в его исполнение подзаконных нормативных правовых актов; 7) достижение цели (целей) принятия соответствующего закона; 8) беспробельность законодательного регулирования определённых общественных отношений.

К числу критериев эффективности конституционного законодательства Российской Федерации в целом необходимо отнести: 1) единство; 2) соблюдение иерархичности; 3) полноту; 4) обеспечение приоритетов государственной политики; 5) результативную конституционализацию; 6) сбалансированность соотношения федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в сфере совместного ведения Федерации и её субъектов.

1. Как известно, «единство» означает общность, полное сходство, цельность, сплочённость, неразрывность[6]. На основании этого единство конституционного законодательства РФ представляет собой, во-первых, одинаковость (в определённых рамках) норм федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, во-вторых, внутреннюю согласованность, непротиворечивость содержания в рамках федерального конституционного законодательства и в рамках конституционного (уставного) законодательства субъекта РФ, в-третьих, определённую общность, тождественность конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ. К числу необходимых условий единства конституционного законодательства России могут быть отнесены, в частности, единство правил иерархического соотношения различных источников конституционного законодательства на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ, единство конституционных принципов, отражённых, прежде всего, в главе 1 Конституции РФ, общность видов источников, единство терминов и их легальных определений, тождественность категорий адресатов норм конституционного законодательства, схожесть характера правовых предписаний и способов реализации соответствующих норм права, единство правил действия норм законодательства во времени, близость стандартов оформления законов, общность механизмов предотвращения и устранения юридических коллизий.

2. Показателем эффективности конституционного законодательства России является чёткое соблюдение его иерархической структуры. Иерархичность конституционного законодательства обусловлена тремя ос-

[6] См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1968. С. 181.

новными факторами: верховенством отечественной конституции в рамках правовой системы России, наиболее высокой юридической силой конституции (устава) субъекта РФ в сравнении с иными законами субъекта Федерации, приоритетом федеральных законов, изданных по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения РФ и её субъектов над законами субъектов РФ. Иными словами, в качестве предпосылок иерархического построения российского конституционного законодательства выступают различия юридической силы и уровней принятия законов.

3. Критерием эффективности конституционного законодательства РФ является его полнота, то есть наличие необходимых для регулирования общественных отношений источников конституционного законодательства. Представляется, что полнота отечественного конституционного законодательства имеет четыре составляющих: а) принятие всех необходимых федеральных конституционных законов и федеральных законов, прямо предусмотренных Конституцией РФ («именных» законов); б) принятие законов, вытекающих из смысла отдельных конституционных норм; в) издание законов, на необходимость принятия которых указано во вновь принимаемых федеральных конституционных законах и федеральных законах; г) принятие законов, обусловленных практикой развития общественных отношений.

Однако в каждом элементе полноты конституционного законодательства РФ обнаруживается нехватка тех или иных законов, принятие которых в настоящее время является необходимым. Например, до сих пор остаются не принятыми предусмотренный ч. 2 ст. 135 Конституции РФ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании», предполагаемый ч. 1 ст. 85 Конституции РФ Федеральный закон «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации», крайне актуальный Федеральный закон «Об общих принципах организации автономных округов, имеющих статус особых территориальных единиц».

4. Закономерным показателем эффективности конституционного законодательства является правовое обеспечение приоритетов государственной политики. Большей частью приоритеты государственной политики и стратегия развития российского государства находят отражение в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию. В посланиях Президента РФ последних лет неоднократно встречаются такие базовые направления государственного строительства, как создание условий для достойной жизни человека, обеспечение верховенства Конституции РФ и федеральных законов, борьба с коррупцией, укрепление

федерации, повышение эффективности правосудия, дальнейшее развитие институтов демократии.

Например, в послании Федеральному Собранию 2005 года Президент РФ поставил перед парламентом ряд важных задач: утвердить законом процедуру парламентского расследования; создать законодательную основу укрепления роли партий в формировании органов государственной власти, в том числе путём наделения победившей на региональных выборах партии правом предлагать Президенту РФ кандидата на должность главы исполнительной власти субъекта РФ; обеспечить процесс объединения субъектов РФ; активизировать работу по обсуждению и принятию законопроекта об информационной открытости государственных органов[7].

В следующем послании (2006 года) Президент РФ констатировал решение первых двух задач[8]: принятие Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»[9] и Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «О политических партиях»[10]. Также в этот период активно принимаются федеральные конституционные законы об объединении отдельных субъектов РФ. Вместе с тем предложение, касающееся законопроекта об информационной открытости государственных органов, было реализовано парламентом позднее: 22 февраля 2008 года был принят Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (вступает в действие с 1 июля 2010 года)[11], а 9 февраля 2009 года — Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (вступает в действие с 1 января 2010 года)[12]. Большинство законодательных предложений Президента РФ получают оперативную поддержку парламентариев и в относительно короткие сроки находят выражение в федеральных законах, что свидетельствует об эффективности конституционного законодательства в этом плане.

5. В качестве критерия эффективности конституционного законодательства России выступает и результативность его конституционализации. Под конституционализацией обычно понимают «процесс проникновения норм конституции и конституционного права в каче-

[7] См.: Российская газета. 2005. 26 апреля.
[8] См.: Российская газета. 2006. 11 мая.
[9] См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.
[10] См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 13.
[11] См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.
[12] См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

стве обязательных императивов в различные компоненты правовой системы»[13]. Полагаем необходимым различать два аспекта конституционализации. Первый: восприятие «буквы» и «духа» Конституции РФ 1993 года в текущем конституционном законодательстве, формирование содержания иных источников конституционного законодательства с учётом основополагающих (глава 1) и других норм Основного закона. Второй: воздействие Конституции РФ и иных источников конституционного законодательства на российское законодательство вообще, а в широком смысле слова, на всю систему права России. В плане познания эффективности конституционного законодательства внимание акцентируется на первом аспекте конституционализации.

Результативность конституционализации текущего законодательства нельзя оценить однозначно. О позитивных результатах конституционализации можно вести речь, в частности, в тех случаях, когда в «подконституционном» источнике конституционного законодательства воспроизводятся нормы Конституции РФ, либо имеется ссылка на них; не допускается противоречие нормам Основного закона; в источнике текущего конституционного законодательства осуществляется развитие и конкретизация норм Основного закона. Напротив, нарушение норм Конституции РФ, зафиксированное в ряде решений Конституционного Суда РФ свидетельствует о недостаточном уровне конституционализации текущего конституционного законодательства, и как следствие — о необходимости повышения уровня его эффективности.

6. Поиск оптимального баланса в соотношении федерального законодательного регулирования и законодательного регулирования субъектов РФ в сфере совместного ведения в настоящее время должен осуществляться дифференцированно. Дифференциация вызвана положениями Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (действует в ред. от 18 июля 2009 г.), в который Федеральным законом от 4 июля 2003 года[14] (и последующими федеральными законами) были внесены изменения, существенно преобразовавшие и упорядочившие соотношение законодательных полномочий Российской Федерации и её субъектов по предметам совместного ве-

[13] Кравец И. А. Конституционализация правового порядка: подходы к пониманию // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Ч. 23. / под ред. В. Ф. Воловича. Томск, 2005. С. 87.

[14] См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №27. (ч. 2). Ст. 2709.

дения. Закон различает три основных случая законодательного регулирования полномочий органов государственной власти по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ: 1) регулирование федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения; 2) регулирование исключительных полномочий органов государственной власти субъектов РФ законами субъектов РФ; 3) регулирование посредством федеральных законов полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения. Соответственно, соотношение федерального и регионального законодательного регулирования в сфере совместного ведения проявляется в настоящее время вариативно. В первом случае подробные федеральные законы блокируют законотворчество субъектов РФ по предметам совместного ведения, в связи с чем последние либо не регулируют зарезервированные федеральным законодателем аспекты того или иного предмета совместного ведения, либо регулируют их посредством копирования федеральных норм. Во втором случае отсутствие федерального законодательного регулирования по конкретным вопросам совместного ведения обусловливает появление самостоятельных законов субъектов РФ, а также региональных законов, принятых в порядке первичного (опережающего) правового регулирования. В третьем случае рамочные федеральные законы порождают производные от них законы субъектов РФ, которые развивают федеральные нормы путём осуществления конкретизирующего и дополнительного регулирования. Однако при всей подвижности и неодинаковости пределов единства российского конституционного законодательства в сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ, а, следовательно, разном уровне его сбалансированности, наблюдается устойчивая централизация законодательного регулирования и снижение законотворческой самостоятельности субъектов РФ[15]. Достижение оптимального баланса соотношения централизации и децентрализации правового регулирования предметов совместного ведения Федерации и её субъектов остаётся пока нерешённой задачей.

Таким образом, в настоящее время основания для вывода о высоком уровне эффективности российского конституционного законодательства отсутствуют. Если одни показатели свидетельствуют о его определённой эффективности, то по другим показателям её необходи-

[15] См., например: Невинский В.В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: Мат. Междунар. научно-практ. семинара 1–2 окт. 2004 г. / отв. ред. В.В. Невинский. Барнаул, 2004. С. 35; Безруков А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и её субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №9. С. 9–10.

мо усиливать. Однако очевидно, что учёт указанных критериев в процессе законотворчества и реализации законов обеспечит повышение эффективности конституционного законодательства, окажет положительное воздействие на всю систему российского законодательства и обеспечит её устойчивое развитие в духе базовых ценностей, заложенных в Конституции РФ 1993 года.

(Первоначальная публикация: Эффективность конституционного законодательства Российской Федерации (к вопросу о систематизации критериев) // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10. С. 3–6.)

Современные задачи развития отечественного конституционного законодательства (2011)

Российское законодательство пребывает в постоянном развитии. Процессы динамики проецируются и на конституционное законодательство как ведущую отрасль отечественного законодательства. В нашей стране конституционное законодательство развивается неравномерно и даже противоречиво, часто испытывает в процессе формирования конкуренцию центробежных и центростремительных тенденций, сопровождает периоды усиления и ослабления демократических начал в организации общественно-политической жизни. Несмотря на неровное, цикличное развитие, конституционное законодательство, как и любая отрасль законодательства, нуждается в совершенствовании формы, структуры и содержания, что находит преломление в постановке и решении определённых задач.

1. Основополагающей задачей развития отечественного конституционного законодательства является необходимость пополнения круга его источников отдельными федеральными конституционными и федеральными законами. Это обусловлено отсутствием важных для регулирования ряда общественных отношений источников конституционного законодательства. Так, за годы действия Конституции РФ было принято подавляющее большинство федеральных конституционных законов и именных федеральных законов. Однако до сих пор остаются не принятыми федеральные конституционные законы об изменении статуса субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 66), о Конституционном Собрании (ч. 2 ст. 135), о Верховном Суде Российской Федерации (ч. 3 ст. 129), а также федеральный закон о статусе Совета Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83). Такое положение свидетельствует о незавершённости реализации отсылочных норм федеральной Конституции и обусловленной этим пробельности конституционно-правового регулирования.

В русле развития потенциала Конституции РФ было принято немало законов, обусловленных смысловым посылом той или иной конституционной нормы. В то же время отсутствуют предполагаемые ч. 1 ст. 85 и ч. 2 ст. 77 Конституции РФ федеральные законы «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «О взаимоотношениях федеральных органов исполнительной власти и государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», на важность принятия которых справедливо указывается в литературе[1].

В условиях взаимосвязанности источников конституционного законодательства весьма распространены содержащиеся в федеральных конституционных законах и федеральных законах отсылки на необходимые к принятию законы. Вместе с тем ряд формально определённых законов до сих пор не принят. Так, все федеральные конституционные законы об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения соответствующего края (области) и входящего в его состав автономного округа предусматривают сохранение округа как административно-территориальной единицы с особым статусом, определяемым, в том числе, в соответствии с федеральными законами (например, ст. 5 Федерального конституционного закона от 12 июля 2006 г. №2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа»[2]). В этой связи обоснованным представляется мнение отдельных авторов о необходимости принятия федерального закона «Об общих принципах организации автономных округов, имеющих статус особых территориальных единиц», в котором была бы разъяснена природа нового конституционно-правового явления[3].

Очевидно, что российское конституционное законодательство должно отличаться определённой гибкостью в плане способности адаптироваться к изменяющимся общественным отношениям. Динамичность общественных отношений может вызвать к жизни законы, не толь-

---

[1] См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М., 2007. С. 235; Колесов Ю.И. Правовое пространство России. Участие органов юстиции в обеспечении его единства. М., 2004. С. 106; Анненкова В.Г. Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики. Автореф. дисс…д.ю.н. М., 2006. С. 10.

[2] См.: Собрание законодательства РФ. 2006. №29. Ст. 3119.

[3] См.: Овсепян Ж.И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. №15. С. 16.

ко не предусмотренные Конституцией РФ и текущим законодательством, но и напрямую не охватываемые смыслом предшествующих норм. В частности, в целях вовлечения широких кругов российской общественности в реализацию государственной политики Российской Федерации и создания механизма общественного контроля за деятельностью органов публичной власти был принят Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»[4]. Безусловно, указанный закон — это определённый шаг вперёд в развитии России как демократического государства, но его появление «вписывается» не в «рядовые» нормы Основного закона, а лишь в самые общие, базовые его положения. С другой стороны, и здесь заметны пробелы, иллюстрацией которых может послужить весьма актуальные и нужные в настоящее время федеральные законы «О нормативных правовых актах», опережающие аналоги которого имеются во многих субъектах РФ[5], «О мониторинге законодательства и правоприменительной практики».

Таким образом, пробельность источниковой базы отечественного конституционного законодательства требует заполнения в четырёх направлениях: а) принятие всех необходимых федеральных конституционных законов и федеральных законов, прямо предусмотренных Конституцией РФ (именных федеральных законов); б) принятие законов, вытекающих из смысла отдельных конституционных норм; в) издание законов, на необходимость принятия которых указано во вновь принимаемых федеральных конституционных законах и федеральных законах; г) принятие законов, обусловленных практикой развития общественных отношений. Иными словами, в каждом элементе полноты конституционного законодательства обнаруживается нехватка тех или иных законов, принятие которых в настоящее время представляется обоснованным.

2. Стратегически важной линией развития конституционного законодательства является правовое обеспечение приоритетов государственной политики. Большей частью приоритеты государственной политики и стратегия развития российского государства находят отражение в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию. В посланиях Президента РФ последних лет неоднократно встречаются такие базовые направления государственного строительства, как создание условий для достойной жизни человека, обеспечение верховенства Кон-

---

[4] См.: Собрание законодательства РФ. 2005. №15. Ст. 1277.

[5] См., например: Закон Липецкой области от 27 марта 1997 г. №64-ОЗ «О нормативных правовых актах Липецкой области» // Липецкая газета. 1997. 5 апреля; Закон Калужской области от 25 июля 1995 г. №12 «О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области» // Весть. 1995. 1 августа; Закон Республики Карелия от 24 мая 2000 г. №410-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия» // Карелия. 2000. 31 мая.

ституции РФ и федеральных законов, борьба с коррупцией, укрепление федерации, повышение эффективности правосудия, дальнейшее развитие институтов демократии.

Фундаментальные направления развития страны получают конкретизацию в отдельных задачах, поставленных главой государства перед Федеральным Собранием. Так, в русле совершенствования и расширения институтов демократии в послании 2004 года Президент РФ В. В. Путин предложил «использовать и накопленный в ряде регионов России опыт работы общественных палат», которые «могут обеспечивать независимую экспертизу важнейших нормативных актов»[6]. На основании и в развитие предложения Президента РФ 4 апреля 2005 года был принят Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»[7].

В послании 2005 года Президент РФ поставил перед парламентом ряд других важных задач: утвердить законом процедуру парламентского расследования; создать законодательную основу укрепления роли партий в формировании органов государственной власти, в том числе путём наделения победившей на региональных выборах партии правом предлагать Президенту РФ кандидата на должность главы исполнительной власти субъекта РФ; обеспечить процесс объединения субъектов РФ; активизировать работу по обсуждению и принятию законопроекта об информационной открытости государственных органов.

В следующем послании (2006 года) Президент РФ констатировал решение первых двух задач[8]: принятие Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» и Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «О политических партиях». Также в этот период активно принимаются федеральные конституционные законы об объединении отдельных субъектов РФ. Однако предложение, касающееся законопроекта об информационной открытости государственных органов, было реализовано парламентом только в 2008–2009 гг.: 22 февраля 2008 года был принят Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (вступает в действие с 1 июля 2010 года)[9], а 9 февраля 2009 года — Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности

---

[6] См.: Российская газета. 2004. 27 мая.

[7] См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

[8] См.: Российская газета. 2006. 11 мая.

[9] См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

государственных органов и органов местного самоуправления» (вступил в действие с 1 января 2010 года)[10].

В настоящее время ожидает реализации обозначенное в послании 2010 г. заявление Президента РФ о необходимости создания института Уполномоченного по правам ребёнка в каждом субъекте РФ, а также о формализации организации и процедуры проведения общественных слушаний при обсуждении законопроектов[11].

Большинство законодательных предложений Президента РФ получают оперативную поддержку парламентариев и в относительно короткие сроки находят выражение в федеральных законах. Вместе с тем, законодательное обеспечение решения стратегических проблем развития страны осуществляется не всегда. Так, в русле укрепления федерации целесообразным было бы принятие федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

3. Весьма перспективным представляется совершенствование конституционного законодательства с помощью наиболее рациональных правовых позиций Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, их рецепция при разработке законопроектов. В данном аспекте правовые позиции представляют собой завершённые правоположения, готовые юридические конструкции, которые можно и нужно использовать в процессе законотворчества. Однако эту работу необходимо проводить после тщательной систематизации накопленных правовых позиций по предметному и хронологическому принципам. В этой связи важным является: 1) устранение противоречащих друг другу правовых позиций по одному и тому же вопросу; 2) пересмотр правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ, входящих в противоречие с правовыми позициями Конституционного Суда РФ; 3) изменение норм законодательства, входящих в противоречие с правовыми позициями органов конституционной юстиции соответствующего уровня. Упорядочение правовых позиций органам конституционной юстиции желательно проводить через процедуру формальной отмены правовой позиции (пересмотр), хотя на практике всё более укореняется умолчание об изменении правовой позиции, то есть её фактическое, а не формальное преодоление.

4. Своевременным и востребованным направлением развития конституционного законодательства могло бы стать опосредование им демократизации политической системы. Некоторые проявления процесса демократизации стали наблюдаться в последнее время, в част-

[10] См.: Собрание законодательства РФ. 2009. №7. Ст. 776.

[11] См.: Российская газета. 2010. 1 декабря.

ности, облегчение порядка создания новых политических партий, заключающееся в поэтапном уменьшении требуемого законом для регистрации новой политической партии числа её членов (до 45 тысяч в период с 1 января 2010 г. до 1 января 2012 г., а позже — до 40 тысяч)[12]; предоставление гарантий представительства в Государственной Думе Федерального Собрания РФ избирателей, проголосовавших за те политические партии, которые получили от 5 до 7% голосов (при получении от 5 до 6% голосов партии передаётся один депутатский мандат, при получении от 6 до 7% голосов — два депутатских мандата)[13]; активизация привлечения Общественной палаты РФ к участию в законотворческом процессе на федеральном уровне путём проведения общественной экспертизы законопроектов по более широкому кругу вопросов по сравнению с ранее установленным[14]. Перечисленные меры свидетельствуют о стремлении правящих сил повысить качество народного представительства во властных структурах и усилить учёт интересов граждан в государственном управлении. Однако в этом направлении целесообразны более масштабные действия. В частности, требуется некоторое расширение законотворческой компетенции субъектов РФ в сфере совместного с Федерацией ведения, деэтатизация местного самоуправления, прекращение сложившейся практики законодательного умаления отдельных прав и свобод граждан.

(Первоначальная публикация: Современные задачи развития отечественного конституционного законодательства // Личность — общество — государство: конституционная доктрина и практика взаимодействия в современной России: материалы межрегионального научно-практического семинара (Барнаул, 9 декабря 2010 г.) / под ред. В. В. Невинского. — Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2011. — 250 с. С. 12–18.)

[12] См.: Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2155.

[13] См.: Федеральный закон от 12 мая 2009 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2391.

[14] См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6238.

5. Конституционные принципы федерализма

Асимметричность Российской Федерации как фактор неоднородности содержания конституций и уставов субъектов Российской Федерации (2005)

Одной из особенностей России как федеративного государства является ее асимметричность. Известно, что под асимметричной федерацией следует понимать модель федеративного устройства, «при которой субъекты федерации имеют неравный конституционно-правовой статус и соответственно объем полномочий»[1]. Формальные различия правового положения субъектов РФ закреплены, прежде всего, в нормах Конституции России от которых производны нормы конституций и уставов субъектов РФ. Сохраняющееся формальное неравенство субъектов Федерации и вызванные этим различия их правового статуса находят отражение в конституциях и уставах субъектов РФ, что порождает разнообразие их содержания.

Асимметричность Российской Федерации имеет несколько проявлений. **Во-первых,** наиболее заметны преимущества в правовом положении республик, провозглашенных Конституцией России государствами в составе РФ (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ). Республики наделены правом принимать свои конституции, в то время как другие субъекты РФ принимают уставы (ч.2 ст. 5 Конституции РФ). Республики, в отличие от иных видов субъектов РФ, вправе устанавливать свои государственные языки (ч.2 ст. 68 Конституции РФ). Кроме того, к совместному ведению РФ и республик относятся обеспечение соответствия конституций и законов республик в составе РФ Конституции РФ и федеральным законам, в то время как в отношении других субъектов Федерации объектом контроля выступают не только их уставы и законы, но и иные нормативные правовые акты (ч.1 ст. 72 Конституции РФ).

Основываясь на положениях федеральной конституции, конституции республик содержат положения о своих государственных языках (например, ч. 3 ст. 13 Конституции Республики Алтай, п. 1 ст. 11 Конституции Карачаево-Черкесской Республики[2]); включают нормы о республиканском гражданстве (например, ст. 10 Конституции Республики Дагестан, ст. 69 Конституции Республики Тыва[3]); по аналогии с Российской Федерацией признают республиканские органы государственной власти высшими органами при использовании наименований федеральных органов государственной власти (например, ст. 25 Степного

[1] Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2000. С. 49.

[2] Конституции республик в составе Российской Федерации / Сост., вступ. Ст. А. П. Любимова. М., 2000. Вып. 3. С. 29, 122.

[3] См.: Чиркин В. Е. Конституционное право России. Практикум. М., 2000. С. 81, 92.

Уложения (Основного закона) Республики Калмыкия, ст. 79 и 85 Конституции Республики Тыва[4]).

Во-вторых, спецификой отличается правовое положение Еврейской автономной области и автономных округов. Как известно, девять автономных округов из десяти (за исключением Чукотского) входят в состав краев и областей (ч.4 ст. 66 Конституции РФ) и образуют тем самым «сложносоставные» субъекты РФ. Вхождение автономного округа (его территории и населения) в состав края (области) предполагает существование особой государственно-правовой связи между ними, которая в свою очередь раскрывает особенности «сложносоставных субъектов РФ». Прежде всего к ним относятся предусмотренная ч.4 ст. 66 Конституции РФ возможность регулирования отношений между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края (области) посредством договора и предусмотренная ч.3 ст. 66 Конституции РФ возможность принятия федерального закона о конкретном автономном округе (автономной области) по представлению законодательных и исполнительных органов автономного округа (автономной области).

«Сложносоставной» характер субъектов РФ находит отражение в нормах их уставного законодательства, чем отличает его, в определенной мере, от конституционного (уставного) законодательства иных субъектов Федерации. Например, в Уставе Ханты-Мансийского автономного округа имеется специальная глава «Основы отношений Ханты-Мансийского автономного округа и Тюменской области», где записано, в частности, что автономный округ входит в состав Тюменской области; может передавать отдельные полномочия областным органам государственной власти; взаимодействует с областными органами власти в сфере совместной компетенции по опросам, представляющим общие интересы; участвует в выборах органов государственной власти Тюменской области в соответствии с действующим законодательством и договором[5]. Пребывание Ханты-Мансийского автономного округа в составе Тюменской области отражено также в уставе последней (ч.1,3 ст. 1, ст. 2).

В-третьих, специфика правового положения присуща и некоторым иным субъектам РФ (кроме республик и «сложносоставных» субъектов). Главным образом, особым статусом среди субъектов РФ отличается город федерального значения Москва как столица России. В частности, между РФ и Москвой установлены дополнительные предметы совместного ведения, к которым Устав города Москвы относит, например, режим пограничных зон в международных аэропортах города (п.

[4] Консультант Плюс. Регионы.

[5] Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. М., 1996. Вып. 2. С. 297.

«б» ст.14)[6]. Особенности содержания Устава города Москвы обусловлены также положением Москвы как административного центра Московской области и двойным статусом Москвы, выступающей и в качестве субъекта РФ и в качестве муниципального образования.

Особенности содержания основных законов субъектов РФ, выраженные в закреплении дополнительных полномочий, характерны для приграничных субъектов РФ (Белгородская область, Мурманская область, Калининградская область) и для субъектов РФ, имеющих договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (Красноярский край, Республика Саха (Якутия)).

Таким образом, асимметричность Российской Федерации имеет несколько проявлений, которые находят отражение в конституциях и уставах субъектов РФ. Это обусловливает разнообразие их содержания, а следовательно, является существенным фактором неоднородности законодательства субъектов РФ.

(Первоначальная публикация: Асимметричность Российской Федерации как фактор неоднородности содержания конституций и уставов субъектов Российской Федерации // Стабильность и динамизм общественных отношений в Российской Федерации: правовые аспекты: материалы Всероссийской научной конференции / Отв. ред. В.Я. Музюкин. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2005. С. 150–153.)

[6] Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 6. М., 1998. С. 204.

Внутрифедеративные противоречия в России и их отражение в конституционном законодательстве (2005)

Атрибутом любого федеративного государства является наличие двух уровней государственной власти: федеральной и субъектов федерации. Политические и экономические устремления «совокупного» государства и его составных частей могут быть совпадающими и противоположными. Противоположность устремлений двух уровней государственной власти порождает противоречие между ними. Противоречие можно определить как объективное, всеобщее, специфически выраженное, характеризующее сущность явлений отношение противоположностей, которое составляет внутренний источник всякого развития[1]. В определенной мере внутригосударственное противоречие между двумя уровнями власти есть неотъемлемое свойство любой федерации. Однако при всем постоянстве противоречий как явления, в разных федеративных государствах и в разные периоды их развития степень интенсивности и формы противоречий могут существенно различаться. Противоречия проявляются в различных общественных отношениях, складывающихся между федеральным центром и субъектами федерации. Эти общественные отношения регулируются нормами права, главным образом, нормами конституционного права. Существующие в федерации противоречия влияют на конституционное право, в том числе способствуют разработке и закреплению правовых способов их преодоления. Основным регулирующим началом конституционного права как отрасли права является конституционное законодательство. Следовательно, конституционное законодательство объективно отражает сложившиеся внутрифедеративные противоречия.

В связи с этим заслуживает внимания исследование проблемы влияния внутрифедеративных противоречий на федеральное конституционное законодательство и конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации. Несмотря на то, что основным видом внутрифедеративных противоречий в России является конфликтность между федеральным центром и субъектами Федерации, можно вести речь об иных видах внутрифедеративных противоречий. Представляется, что к ним относятся противоречия между отдельными субъектами РФ (точнее их политическими элитами), а также противоречия в рамках отдельного субъекта РФ. Наиболее распространенной формой последнего вида противоречий выступает конфронтация высших органов законодательной и исполнительной власти субъекта Федерации[2]. По своей сущности первые два вида противоречий являются внешними, а третий

[1] Философский словарь /Под ред. И. Т. Фролова. М., 1986. С. 391–392.

[2] Аничкин Е. С. Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Барнаул, 2003. С. 141–143.

вид противоречий относится к внутренним. Внешние противоречия, прежде всего между Федерацией и ее субъектами, отражаются как в федеральном конституционном законодательстве, так и в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ. Внутренние противоречия отражаются лишь в конституционном (уставном) законодательстве некоторых субъектов РФ. Рассмотрим каждый вид внутрифедеративных противоречий.

1. Известно, что ослабление центральной власти, отсутствие твердой и продуманной региональной политики в федеративном государстве способствуют усилению региональных элит, стремящихся противопоставить себя федеральному центру[3]. Возникает противоречие между децентрализацией власти и необходимостью сохранения государственного единства и целостности, т. е. конкуренция центробежных и центростремительных тенденций. Складывающееся соотношение сил отражается в нормах конституционного законодательства. Оппозиционность федеральному центру со стороны властей конкретного субъекта Федерации обусловливает наличие в законодательстве этого субъекта норм, противоречащих нормам федерального конституционного законодательства. Обострение противоречий между федеральным центром и субъектом РФ способствует увеличению числа противоречий в рамках системы российского конституционного законодательства. Тем самым в системе конституционного законодательства усиливается такое негативное качество как коллизионность. Степень коллизионности производна от количества норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, пребывающих в противоречии с нормами федерального конституционного законодательства. В свою очередь число норм содержащих противоречия зависит от количества субъектов РФ оппозиционных федеральному центру. Следовательно, можно вести речь о различии поведения субъектов РФ по отношению к федеральному центру. Так как противоречия между федеральным центром и отдельными субъектами РФ зачастую отличаются динамичностью и ситуативностью, то и степень коллизионности отличается изменчивостью. Таким образом, противоречие между нормами федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов Федерации изменяют границу необходимого единства российского конституционного законодательства.

Конфронтация политических элит субъектов РФ по отношению к федеральному центру проявилась, в частности, в том, что под «нажимом» политических элит некоторых республик в составе РФ в их конституции были включены положения о государственном суверенитете; власти ряда субъектов РФ не разрешали федеральным органам назначать представителей федеральной власти для осуществления полномочий на тер-

[3] См.: Ашин Г. К. Региональные элиты России // Правоведение. 1999. № 1. С. 252.

ритории субъекта Федерации; некоторые субъекты Федерации придерживали собранные на своей территории федеральные налоги и сборы; большинство субъектов РФ наделяли свои органы государственной власти отдельными полномочиями федеральных органов государственной власти, а некоторые из них (Татарстан, Чечня) даже провозгласили верховенство собственного законодательства по отношению к федеральному. Приведем лишь некоторые факты.

25 декабря 1998 г. Президент Республики Адыгея издал указ «О приостановлении действия на территории Республики Адыгея приказа Министра финансов Российской Федерации от 19 августа 1998 г. «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации на территории Республики Адыгея». Указ приостанавливал действие приказа Министра финансов РФ в части, касающейся включения Республики Адыгея в сферу деятельности Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов РФ (территориального органа, подчиняющегося федеральному органу исполнительной власти) в Краснодарском крае. В июле 1999 г. Государственный Совет Татарстана выступил против участия жителей республики в российских воинских формированиях на территории Косова, хотя вопросы международных отношений, внешней политики и обороны отнесены к исключительному ведению Российской Федерации (п. «и», «ж» ст. 71 Конституции РФ)[4]. Отдельные республики практически прекратили перечислять налоги в федеральный бюджет, настаивая на праве аккумулировать в собственном бюджете все поступающие с территории региона налоговые и иные обязательные платежи. Так, Республика Саха (Якутия) в течение нескольких лет не полностью перечисляла в федеральный бюджет собранные на своей территории федеральные налоги и сборы, а в 1994 году не перечислила в федеральный бюджет ничего[5]. Ряд республик в составе РФ до недавнего времени самостоятельно формировали судейский корпус, назначали на должность прокурора республики (Калмыкия, Татарстан, Чечня), формировали таможенные органы (Тыва), несмотря на отнесение этих вопросов к ведению федеральных органов власти (ч. 2 ст. 128, ч. 3 ст. 129 Конституции РФ)[6].

Латентное противостояние некоторых региональных элит федеральной элите просматривается в отдельных положениях учредительных актов ряда субъектов РФ, главным образом — республик в составе РФ. Например, с целью недопущения представителей федерального центра

---

[4] См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. М., 2000. С. 284, 285.

[5] См.: Шеин О. В. Развитие разрыва потенциала регионов: «Круглый стол»: Политика и право: региональный аспект // Правоведение. 1999. № 1. С. 258.

[6] См. например: Некрасов С. И. Конституционные основы статуса субъектов Российской Федерации (проблемы равноправия и равенства) // Журнал российского права. 1997. № 9. С. 63; Шипиев В. Законотворчество на местах не должно противоречить федеральным законам // Законность. 1995. № 7. С. 2.

в органы государственной власти республики последние вводят в области пассивного избирательного права ценз оседлости и языковый ценз (ч.1 ст. 91 Конституции Республики Татарстан; ст. 69 Конституции Республики Тыва). Ведение чеченскими сепаратистами вооруженной борьбы с федеральными войсками предопределило появление в ранее действовавшей Конституции Чеченской Республики норм, предусматривающих существование Вооруженных Сил Чеченской Республики (ст. 56), их подчинение президенту республики (ст. 73), полномочия президента республики отдавать распоряжение о частичной или всеобщей мобилизации (п. 8 ст. 73) и о начале военных действий в случае нападения на Чеченскую Республику (п. 9 ст. 73)[7]. Сепаратистские устремления правящих кругов некоторых республик в составе РФ породили в свое время их конституционные нормы о «государственном суверенитете» (например, республики Башкортостан, Дагестан, Татарстан). Логическим следствием принципа суверенитета республики явились также противоречащие федеральной Конституции положения о принадлежности республике верховной власти на своей территории; о народе республики как носителе суверенитета и единственном источнике власти; о верховенстве, высшей юридической силе конституции республики и ее законов; о праве республики приостанавливать действие правовых актов РФ на своей территории; о договорном характере статуса республики как субъекта РФ; о статусе республики как субъекта международного права. Например, вопреки п. «к» ст. 71 Конституции РФ, предусматривающей нахождение в ведении Российской Федерации внешней политики и международных отношений, прежняя редакция Конституции Республики Башкортостан (п. 3 ст. 79) относила к ведению Государственного Собрания Республики Башкортостан определение совместно с Президентом Республики Башкортостан ее внутренней и внешней политики.

Однако в настоящее время число законодательных противоречий существенно снизилось. Во многом это стало возможным благодаря энергичным действиям Президента РФ, Министерства юстиции РФ и Генеральной прокуратуры РФ, направленным на формирование в России единого конституционно-правового пространства. В связи с этим противоречивость конституционного (уставного) законодательства федеральному конституционному законодательству заметно ослабела.

Противоправное поведение субъектов РФ по отношению к федеральному центру обусловили ответные меры по ослаблению региональных элит со стороны федеральных органов государственной власти. К таким мерам, главным образом, относятся следующие: 1) появление в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной вла-

[7] Конституции республик в составе Российской Федерации. М., 2000. Выпуск 3. С. 168, 174.

сти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. положений об ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъекта РФ (ст. 29.1) и досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (ст. 9)[8]; 2) создание федеральных округов, преследующее цель укрепления вертикали исполнительной власти в России[9] [9]; 3) заключение между Российской Федерацией и ее субъектами под давлением федеральной власти договоров о прекращении действия принятых несколько лет назад двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (например, Амурская область, Республика Бурятия, Краснодарский край, Санкт-Петербург)[10]; 4) активизация мер по устранению в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ норм противоречащих Конституции РФ и федеральным законам, что свидетельствует о стремлении федерального центра к унификации конституционного законодательства РФ. Кроме того, федеральный законодатель, предвидя вероятность возникновения противоречий с субъектами Федерации или отражая их существование, создает нормы права, призванные разрешать такие противоречия. Причем такие нормы закреплены даже в Конституции РФ, что подчеркивает их особое значение. Например, согласно ч.1 ст. 85 Президент РФ наделен правом использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов. Также в соответствии с ч.2 ст. 85 Конституции РФ Президент России вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Как видим, с формально-юридической точки зрения политика «совокупного» государства по отношению к субъектам Федерации является одинаковой, в то время как отношение субъектов РФ по отношению к федеральному центру одинаковостью не отличается.

Таким образом, существующие противоречия между федеральным центром и субъектами Федерации находят отражение в конституционном законодательстве и обусловливают его коллизионность, что, в свою очередь, подрывает принцип единства конституционного законодательства. Более того, наличие в законодательстве субъекта РФ противоречивых положений обособляет законодательство этого субъекта Федерации

[8] Российская газета. 1999. 19 окт.; Собрание законодательства РФ. 2000. №31. Ст. 3205.

[9] См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства РФ.2000. №20. Ст. 2112.

[10] См., например: Российская газета. 2002. 7 февраля, 16 марта, 8 мая.

и отличает его от законодательства тех субъектов, которые не допускают противоречий федеральному законодательству. Рассматриваемые противоречия находятся в постоянной динамике, что предопределяет их изменчивость. Так, в настоящее время конфронтация двух уровней власти существенно ослабела, что благоприятно отразилось на действующем законодательстве.

2. Противоречия между субъектами РФ имеют несколько проявлений. Во-первых, это конфликтность взаимоотношений органов государственной власти некоторых краев (областей) и входящих в их состав автономных округов, что просматривается в нормах их уставов[11]. Так, в первоначальной редакции Устав Ямало-Ненецкого автономного округа не закреплял факт своего вхождения в состав Тюменской области (ч. 3 ст. 77), а Устав последней в одностороннем порядке распространял юрисдикцию областных органов государственной власти на территорию автономного округа и определял пределы полномочий автономного округа (ст. 2). Неоднократно население Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов бойкотировало участие в выборах органов власти Тюменской области. Например, в декабре 1996 года губернатор Тюменской области был избран лишь голосами избирателей самой области. Такой результат был порожден несогласованностью норм уставов области и входящих в нее округов. Так, Устав Тюменской области (ч. 2 ст. 27, ч.3 ст. 37) обязывал население автономных округов участвовать в выборах областной Думы и Губернатора области, в то время как Устав Ханты-Мансийского автономного округа (ст. 28) лишь допускал такое участие в соответствии с законом округа[12]. В настоящее время указанные противоречия устранены.

Во-вторых, это текущие экономические и политические конфликты, возникающие вне рамок «сложносоставного» субъекта Федерации. Например, следствием военно-политического конфликта 1992 г. между Республикой Ингушетия и Республикой Северная Осетия (Алания) стало появление в нормах Конституции Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г., закрепляющих основы конституционного строя республики (ст. 11) положений о необходимости возвращения политическими средствами незаконно отторгнутой у Республики Ингушетия территории. Обострению межрегиональных противоречий способствует экономическая самоизоляция отдельных субъектов Федерации, как правило, обладающих богатыми природными ресурсами и успешно развивающихся (Башкортостан, Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ). Она проявляется в воспрепятствовании вывозу за пределы своей территории товаров и сырья, либо ввозу на свою территорию некоторых видов

[11] См. подробнее: Ермаков В.Г. Федеральный центр и сложносоставные субъекты // Журнал российского права. 1998. №7. С. 20–21.

[12] См.: Иванов В.В. Договор в избирательном праве «сложносоставных» субъектов Российской Федерации // Правоведение. 2000. №1. С. 52.

товаров, административном установлении собственных тарифов на продукцию (например, энергоносители), введении на административных границах таможенного режима[13]. Подобные акции не только входят в противоречие с Конституцией РФ, но и усиливают конфликтность на региональном уровне.

В-третьих, это конфронтация между республиками и иными субъектами РФ. Ее причиной является формальное неравноправие субъектов РФ, в связи с чем известны попытки «уравнивания в правах» с республиками со стороны отдельных «нереспубликанских» субъектов РФ. Наиболее активные попытки были предприняты в начале 90-х гг. XX века. Так, в марте 1992 года в Туле произошло самопровозглашение «республики» на базе бывшей административно-территориальной единицы, приняты конституирующие республику акты, которые впоследствии были отменены. Чуть позднее произошло провозглашение Уральской Республики, Конституция которой была принята Свердловским областным Советом народных депутатов 27 октября 1993 года. В настоящее время острота такого рода противоречий заметно снизилась. Но и в настоящее время ряд «нереспубликанских» субъектов РФ (например, Москва, Свердловская область) именуют свои высшие органы исполнительной власти по аналогии с республиками «правительствами».

3. Противоречия внутри отдельного субъекта в конституционно-правовом плане проявляются, главным образом, в конфликте высших органов законодательной и исполнительной власти субъекта Федерации. Результат «противоборства» и соотношение сил высших органов, представляющих ту или другую ветвь власти порождает субъекты РФ с «сильным» главой исполнительной власти, или, напротив, с сильным законодательным органом. Это просматривается, прежде всего, в нормах, устанавливающих объем полномочий органа и основания прекращения его деятельности. Например, согласно Конституции Республики Бурятия президент республики является главой республики и главой исполнительной власти (председателем правительства) (ч. 1 ст. 69), в то время как Республика Саха (Якутия) отличается наличием «сильного» парламента. Об этом свидетельствуют, в частности, нормы Конституции Республики Саха (Якутия) о том, что Государственное Собрание (Ил Тумэн) республики является высшим контрольным органом (ст. 51); к его ведению отнесено принятие отставки и отрешение от должности президента Республики Саха (Якутия) (ст. 58); у президента отсутствует право роспуска и приостановления деятельности палат Государственного Собрания (ст. 71)[14]. Баланс сил органов государственной власти конкретного субъекта РФ отраженный в нормах его конституционного (уставного)

[13] См. подробнее: Алехнович С. О. К проблеме анализа угроз региональной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2003. № 5. С. 5–6.

[14] См.: Конституции республик в составе Российской Федерации: Сб. док. / Под ред. Н. А. Михалевой. М., 1995. С. 87, 230, 232, 237.

законодательство порождает отличие законодательства одного субъекта от законодательства другого субъекта. Следовательно, рассматриваемый вид противоречий есть фактор разнообразия конституционного (уставного) законодательства на региональном уровне.

На основе вышеизложенного можно сделать некоторые выводы. Во-первых, складывающиеся внутрифедеративные противоречия можно подразделить на три вида: между федеральным центром и субъектами Федерации, между отдельными субъектами РФ, и в рамках конкретного субъекта РФ. Во-вторых, внутрифедеративные противоречия находят отражение в нормах федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ. В-третьих, отраженные в конституционном законодательстве противоречия обусловливают его коллизионность, которая подрывает принцип единства российского конституционного законодательства.

(Первоначальная публикация: Внутрифедеративные противоречия в России и их отражение в конституционном законодательстве // Известия Алтайского государственного университета. Серия экономика, юриспруденция, социология. Барнаул, 2004. № 2. С. 55–59.)

Предметы исключительного ведения российской федерации как фактор единства конституционного законодательства (2005)

Федеративное устройство России предполагает определенную степень политико-правовой самостоятельности субъектов РФ. Пределы такой самостоятельности находят закрепление в правовых нормах и прежде всего в нормах Конституции РФ. На уровне положений, устанавливающих основы конституционного строя РФ, Конституция РФ вводит принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (ч. 3 ст. 5). Данный принцип получает развитие в положениях главы 3 «Федеративное устройство» Конституции России (ст. 71–73, 76) и ряда федеральных законов. В связи с этим содержание законов, принимаемых в Российской Федерации, определяется объемом предметов ведения Федерации и ее субъектов, а, следовательно, полномочиями Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Конституция РФ устанавливает две группы предметов ведения: предметы исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71) и предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72), а также упоминает об остаточной сфере ведения субъектов РФ (ст. 73).

Как известно «предметы ведения» это «области жизнедеятельности, в которых органы государства (государственного образования) впра-

ве принимать властные решения»[1]. Другими словами, предметы ведения — это всегда сферы деятельности, круг вопросов, в рамках которых конкретный субъект реализует свою власть. От предметов ведения производны полномочия соответствующих федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Разграничивая предметы ведения, Конституция РФ, тем самым, разграничивает и полномочия органов государственной власти федерального и регионального уровней. Под «полномочиями» понимают «совокупность прав государственных органов по принятию правовых актов и осуществлению иных властных мер, направленных на реализацию функций данных органов в рамках установленных предметов ведения»[2].

Из Конституции РФ следует, что общественные отношения, составляющие предмет конституционного права и регулируемые конституционным законодательством находятся как в сфере исключительного ведения Федерации (например, установление системы федеральных органов государственной власти (п. «г» ст. 71)), так и в сфере ведения субъектов РФ (например, принятие, изменение и пересмотр конституции (устава) субъекта РФ). Из этого следует, что обеспечить полное единство содержания норм российского конституционного законодательства в принципе невозможно. Однако представляется возможным обеспечить его относительное единство, одним из факторов которого выступает закрепление в Конституции РФ предметов исключительного ведения РФ. *В связи с этим актуальность представляет вопрос о возможности субъектов РФ осуществлять законодательное регулирование предметов исключительного ведения Российской Федерации.*

Перечень вопросов, образующих эту сферу, по Конституции РФ является исчерпывающим. Анализ перечисленных в ст. 71 Конституции РФ вопросов позволяет говорить об отнесении к ведению Российской Федерации лишь того, что является «необходимым и вместе с тем достаточным для защиты суверенитета РФ, обеспечения целостности и неприкосновенности ее территории»[3]. Именно посредством конституционного закрепления предметов исключительного ведения «в руках» Российской Федерации сосредоточиваются важнейшие вопросы и полномочия, касающиеся государства как целого, обеспечивающие общие интересы многонационального населения страны. В зависимости от содержания предметы исключительного ведения РФ можно подразделить на вопросы государственного строительства (например,

---

[1] Невинский В. В. Остаточная (исключительная) компетенция субъектов Российской Федерации: понятие, содержание и проблемы реализации // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность: Сб. докл. / Под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. М., 2000. С. 67.

[2] Невинский В. В. Указ. соч. С. 67.

[3] Золотарева М. Модернизация федерализма: необходимость и возможность // Федерализм. 2000..№ 3. С. 156.

федеративное устройство и территория Российской Федерации); регулирования экономики и социального развития (например, федеральные налоги и сборы, деятельность в космосе); внешней политики и внешнеэкономической деятельности (например, вопросы войны и мира); обороны и охраны границы (например, оборонное производство, определение статуса и защита государственной границы); создания правоохранительных органов и правовой системы (например, судоустройство, гражданское законодательство); метеорологии и статистической отчетности (например, официальный бухгалтерский учет); государственных наград и почетных званий Российской Федерации[4].

Применительно к отдельным областям жизнедеятельности полномочия Российской Федерации конкретизируются (например, установление правовых основ единого рынка, определение статуса и защита территориального моря), а в отношении других областей функции государственного воздействия не конкретизируются (например, оборона и безопасность, прокуратура). Во втором случае, по справедливому замечанию А. П. Любимова, предполагается, что все полномочия касательно таких отраслей (нормативное регулирование, общее руководство, координация, текущее распорядительство, учет, контроль и т. п.) осуществляются Российской Федерацией[5].

Анализ положений ст. 71 Конституции РФ позволяет сделать вывод об их несовершенстве. Оно выражается, во-первых, в нечеткости некоторых формулировок и отсутствии конкретизирующих норм. Расширительное толкование допускают, например, положения об установлении основ федеральной политики и о федеральных программах в области государственного развития РФ. Определенные проблемы возникают при осуществлении Федерацией в сфере ее исключительного ведения полномочий в том случае, когда «у Федерации и ее субъектов имеется общий объект власти (например, территория Российской Федерации)»[6]. Во-вторых, в перечне предметов исключительного ведения РФ отсутствуют вопросы, зарезервированные за Федерацией положениями других статей Конституции РФ. В частности, это вопросы государственной символики России (ч. 1 ст. 70 Конституции РФ) и вопросы регулирования режима чрезвычайного и военного положения (ч. 1 ст. 56 Конституции РФ). В-третьих, в положениях ст. 71 Конституции РФ закреплены вопросы, которые в соответствии с федеральной конституцией реша-

---

[4] Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 301–302.

[5] Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий // Отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997. С. 321–322. Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994. С. 338.

[6] Умнова И. А. Федерализм и конституционное правосудие в России // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление / Отв. ред. Е. В. Алферова. М., 1999. № 3. С. 59.

ются с участием субъектов РФ, в связи с чем их целесообразнее переместить в сферу совместного ведения РФ и субъектов РФ (например, вопросы внесения поправок в Конституцию РФ). В-четвертых, в сравнительном плане следует отметить несогласованность положений ст. 71 и 72 Конституции РФ. Например, п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции закрепляют вопрос защиты прав и свобод человека и гражданина и защиты прав национальных меньшинств; п. «о» ст. 71 относит к прерогативе Федерации гражданское законодательство, а п. «к» ч. 2 ст. 72 к сфере совместного ведения РФ и ее субъектов — жилищное законодательство, которое, как справедливо отмечает С. В. Поленина, на одну вторую состоит из норм гражданского права[7].

Предметы исключительного ведения РФ составляют вопросы общегосударственного характера, в решении которых заинтересованы все субъекты Федерации. Так как сферы жизнедеятельности, перечисленные в ст. 71 Конституции РФ, составляют прерогативу «совокупного» государства, их законодательное регулирование возможно только на уровне Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Несмотря на однозначный смысл приведенной формулировки, исключающий состояние законодательной необходимости у субъектов РФ, вопрос о возможности нормотворчества субъектов в сфере исключительного ведения федерации является дискуссионным. *Среди многих точек зрения можно выделить три подхода.*

Представители первого подхода допускают возможность принятия субъектами Федерации законов и иных нормативных правовых актов по предметам исключительного ведения РФ[8]. В обоснование утверждения ссылаются на отсутствие прямого запрета субъектам РФ осуществлять нормотворчество по данным вопросам. Более того, согласно ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частью первой настоящей статьи, т. е. по предметам исключительного ведения Российской Федерации. Следовательно, положения ч. 5 ст. 76 Конституции РФ предполагают, что законы (иные нормативные правовые акты) субъектов РФ могут затрагивать вопросы ст. 71 и не будут действовать лишь в том случае, если противоречат федеральным конституционным законам и федеральным законам. Дополнительный довод в пользу рассматриваемой позиции содержат положе-

[7] См.: Поленина С. В. Федеративные договоры и структура законодательства России // Советское государство и право. 1993. № 1. С. 11.

[8] См., например: Муксинов И. Ш. О соотношении федерального законодательства и законодательства республики Башкортостан // Российский конституционализм: проблемы и решения: Мат. междунар. конф. М., 1999. С. 88–89.; Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий… С. 324.

ния ч. 1 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июня 1994 г., где сказано, что «Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации… законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации…»[9]. Своеобразна позиция Г. Гаджиева, обосновывающего правомерность принятия субъектами РФ законов, которые могут содержать нормы, касающиеся вопросов исключительного ведения Федерации и не противоречащие федеральным законам, регулирующим эти вопросы[10].

Сторонники второго подхода полагают, что по предметам исключительного ведения Федерации субъекты не вправе осуществлять собственное законодательное регулирование, как до принятия федерального закона, так и на основе федеральных законов, опосредующих вопросы исключительного ведения РФ[11]. В последнем случае существование норм законодательства субъектов РФ представляется возможным, но лишенным самостоятельного юридического значения ввиду дублирующего характера. Рассматриваемый подход находит отражение в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ. Например, Устав Пермской области подчеркивает, что органы государственной власти области не могут принимать нормативные правовые акты по предметам ведения РФ (ч. 3 ст. 14)[12]. Запрет «вторжения» субъектов РФ в сферу исключительной компетенции федерального законодателя нашел отражение в ряде постановлений Конституционного Суда РФ. Иллюстрацией к сказанному могут послужить следующие постановления Конституционного Суда РФ: «О проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 г. «О рекламе» от 4 марта 1997 г. (п. 6); «О проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 г.» от 30 ноября 1995 г. (п. 2)»[13]; «О проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 За-

---

[9] Собрание законодательства РФ. 1994. №13. Ст. 1447.

[10] Гаджиев Г. Разграничение предметов ведения и полномочий в экономической сфере: юридико-технический аспект (реферат) // Конституционно-правовая реформа и региональное законодательство в Российской Федерации: Пробл.-темат. сб. / Отв. ред. И. А. Умнова. 1999. №1. С. 163.

[11] См. например: Российское законодательство: проблемы и перспективы / Под ред. Л. А. Окунькова. М., 1995. С. 119; Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 200–201; Невинский В. В. Указ. соч. С. 68; Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. М., 1996. С. 322, 348.

[12] Цит. по: Гошуляк В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2000. С. 53.

[13] Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б. С. Эбзеев: В 2 т. М., 2000. Т. 1. С. 362–367; 465–470.

кона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 21 марта 1997 г. (п. 3)[14]. Так, в п. 2 Постановления от 30 ноября 1995 г. сказано о том, что поскольку по предметам исключительного ведения РФ «субъекты Российской Федерации не могут принимать собственные законодательные акты, постольку Калининградская областная Дума не имела права самостоятельно урегулировать уголовно-правовые аспекты статуса своих депутатов, их неприкосновенности»[15]. Вопреки позиции Конституционного Суда РФ, некоторые субъекты РФ (в основном, республики) некоторое время назад нарушали положения ч. 1 ст. 76 Конституции РФ и путем осуществления собственного законодательного регулирования вторгались в сферу исключительного ведения Российской Федерации.

Сущность третьего подхода состоит в обосновании возможности субъектов РФ осуществлять нормативное правовое регулирование вопросов исключительного ведения РФ при делегировании им такой возможности со стороны федерального центра. Однако в рамках названного подхода также существует разброс мнений. Так, Б. А. Страшун некоторое время назад считал допустимой посредством внутрифедерального договора передачу в исключительное ведение субъекта РФ предметов исключительного ведения РФ, хотя это противоречит федеральной конституции. По мнению ученого, в случае такой передачи федеральные конституционные законы и федеральные законы не будут действовать на территории соответствующего субъекта РФ без подтверждения со стороны его органов государственной власти[16]. Некоторые исследователи высказывают осторожные суждения о том, что субъектам РФ могут быть переданы посредством договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, или федерального закона лишь отдельные полномочия по решению и правовому регулированию обозначенных в ст. 71 Конституции РФ вопросов, в то время как сами предметы ведения Федерации остаются «нетронутыми»[17].

Основываясь на действующем законодательстве, с последней точкой зрения можно согласиться в принципе. Согласно Федеральному закону

[14] Собрание законодательства РФ. 1997. №13. Ст. 1602.

[15] Цит. по: Комментарий к постановлениям… С. 466.

[16] См. подробнее: Федеральное конституционное право России (основные источники) / Отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1996. С. 8–10; Страшун Б. А. Конституционное право России, его источники и структура // Журнал российского права. 1997..№4. С. 6.

[17] См. например: Усс А. Укреплять Федерацию — наша общая задача // Федерализм. 1999. №2. С.22; Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. С. 323–324; Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина и др. С. 351; Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 175.

«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года в редакции от 11 декабря 2004 года (п. 3 ст. 26.1) «полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями»[18]. В развитие данного положения ст. 26.5 указанного закона предусматривает возможность возложения осуществления отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ. Положения ст. 26.5 основаны на ч. 2 ст. 78 Конституции РФ, в которой предусматривается, что федеральные органы исполнительной власти могут по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ делегировать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Следовательно, во-первых, речь идет только об исполнительных органах государственной власти; во-вторых, Конституция РФ упоминает лишь о части полномочий исполнительных органов, которые, как известно, не имеют права принимать законы; в-третьих, делегирование возможно лишь в части, не противоречащей Конституции РФ и федеральным законам. Значит и при делегировании органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предмету исключительного ведения РФ субъект Федерации не вправе регулировать круг таких вопросов, так как они являются исключительной сферой ведения федерального законодателя. Безусловно, это утверждение справедливо в отношении исполнительных органов власти субъектов РФ.

Но ведь п. 3 ст. 26.1 упоминает об «органах государственной власти субъекта Российской Федерации» к числу которых, как известно, относятся законодательные (представительные) органы. Представляется, что эта статья не содержит запрета предоставления, посредством, например, федерального закона законодательным (представительным) органам субъектов РФ законодательных полномочий по определенным аспектам, составным частям того или иного предмета ведения Российской Федерации. Получается, что в исключительных случаях субъект РФ может принимать закон по вопросам,

[18] См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. «159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 13 декабря 2004 г. №50. Ст. 4950.

перечисленным в ст. 71 Конституции РФ. Такая возможность вносит некоторое разнообразие в регулирование сферы исключительного ведения РФ, тем более, когда нормы федерального нормативного правового акта являются диспозитивными и не обязывают субъектов РФ осуществлять регулирование определенных вопросов ведения РФ. *Поэтому одни субъекты будут осуществлять законодательное регулирование этого вопроса, другие не будут. К тому же представляется маловероятным, что содержание данных законов субъектов РФ станет полностью единообразным.* Думается, что законы субъектов РФ, принятые по предметам исключительного ведения РФ фактически становятся частью федерального законодательства, хотя бы потому, что законо**творчество** (выделено мной — Е. А.) у субъекта РФ в таком случае сведено к минимуму. Следовательно, возможность принятия субъектами РФ законов по вопросам, перечисленным в ст. 71 Конституции РФ не подрывает единство российского конституционного законодательства.

Таким образом, федеральное конституционное законодательство и допустимое конституционное (уставное) законодательство субъектов Федерации по предметам исключительного ведения Российской Федерации являются фактором единства российского конституционного законодательства в целом.

(Первоначальная публикация: Предметы исключительного ведения Российской Федерации как фактор единства конституционного законодательства // Актуальные проблемы государства и права: сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции, Новокузнецк, 14–15 апреля 2005 г. / Под общ. ред. Т. В. Шепель. Новокузнецк, 2005. С. 80–83.)

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий и тенденции развития конституционного законодательства в условиях преобразования российского федерализма (2006)

Разрастание центростремительных тенденций в Российской Федерации оказало существенное влияние на принцип разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Оно выразилось в изменении соотношения законодательных полномочий Федерации и ее субъектов. Это обусловило, в свою очередь, преобразование законодательства по предметам ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ) и предметам остаточного ведения субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ). Наиболее ощутимое воздействие испытало на себе конституционное законодательство, как базовая и ведущая

отрасль российского законодательства. Конституционное законодательство представляет собой совокупность законов, принимаемых как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Системообразующий характер конституционного законодательства и разные уровни принятия его источников актуализируют проблему влияния принципа разграничения предметов ведения и полномочий на конституционное законодательство в условиях усиления централизации. Рассмотрим основные нововведения, касающиеся соотношения федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ по каждой из групп предметов ведения.

1. **Предметы ведения Российской Федерации.** Основным нововведением стала допустимость (хотя и ограниченная) регулирования предметов ведения Российской Федерации законодательством ее субъектов. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года в редакции от 11 декабря 2004 года (п. 3 ст. 26.1) «полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями»[1]. Причем по смыслу Закона речь не идет о полномочиях органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, поскольку последним посвящено положение п. 2 ст. 26.1 Закона. Как видим, п. 3 ст. 26.1 упоминает об «органах **государственной** власти субъекта Российской Федерации» к числу которых, как известно, относятся законодательные (представительные) органы. Приведенное положение не содержит запрета предоставления, посредством, например, федерального закона законодательным (представительным) органам субъектов РФ законодательных полномочий по определенным аспектам, составным частям того или иного предмета ведения Российской Федерации. Получается, что в исключительных случаях субъект РФ может принимать закон по вопросам, перечисленным в ст. 71 Конституции РФ. Такая возможность вносит некоторое разнообразие в регулирование отношений, находящихся в сфере ведения РФ. Более того, разнообразие будет усиливаться, когда нормы федерального нормативного правового акта являются диспозитивными и не обязывают субъектов РФ осуществлять регулиро-

[1] См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. «159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 13 декабря 2004 г. №50. Ст. 4950.

вание определенных вопросов сферы ведения РФ. Поэтому не исключена ситуация, когда одни субъекты будут осуществлять законодательное регулирование того или иного вопроса из сферы ведения Федерации, другие не будут. К тому же представляется маловероятным, что содержание данных законов субъектов РФ станет одинаковым.

2. Предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ. В последние годы изменения в данной сфере проявились в следующем. Во-первых, это четко обозначившаяся тенденция к переносу центра тяжести в регулировании вопросов совместного ведения федеральными законами, которые все чаще стали отличаться чрезмерной детальностью. Известно, что именно федеральный законодатель определяет объем полномочий федеральных органов государственной власти в отношении того или иного предмета совместного ведения. Следовательно, рамки «федерального законодательного ведения» могут становиться неоправданно широкими, что объективно сужает сферу регионального законодательного регулирования. Таким образом, можно констатировать одностороннее развитие компетенции федеральных органов государственной власти в рамках предметов совместного ведения. Примером этому может послужить всеохватывающий по сфере действия Федеральный закон от 12 июня 2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Во-вторых, наблюдается унификация российского конституционного законодательства, направленная на устранение противоречий норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ нормам федерального конституционного законодательства. В результате противоречивость конституционного законодательства заметно ослабляется и, напротив, усиливается его единство.

В-третьих, в основу законодательного регулирования полномочий федеральных и региональных органов государственной власти положен принцип распределения бюджетного финансирования. С 1 января 2005 года вступила в силу ст. 26.3 вышеназванного федерального закона «Принципы финансового обеспечения осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения». Эта статья перечисляет 41 позицию, полномочия по которым органы государственной власти субъекта РФ осуществляют самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ. Соответственно, по этим вопросам субъекты РФ принимают законы, в которых определяют объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта РФ, необходимых для исполнения соответствующих полномочий (п. 4 ст. 26.3). А как быть в том случае, если в бюджете субъекта РФ отсутствуют средства, необходимые для осуществления тех или иных полномочий? Представляется, что законодательное регулирование исполнения таких полномочий будет затруднительным,

следовательно, субъекты РФ будут поставлены в неравное положение. Более того, данное положение усилит неоднородность законодательства субъектов РФ по предметам совместного ведения.

Однако федеральный законодатель не устраняется от регулирования полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения. Пункт 4 ст. 26.3 Закона предусматривает, что по вопросам, указанным в п. 2 ст. 26.3 (где перечислена 41 позиция) могут приниматься федеральные законы, в которые не допустимо включение положений, определяющих объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта РФ для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъектов РФ. Другими словами, предполагается, что такого рода федеральные законы будут носить рамочный характер.

Вместе с тем, в нескольких случаях допускается включение в федеральные законы положений, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта РФ, необходимых для исполнения органами государственной власти субъектов РФ полномочий по вопросам, перечисленным в п. 2 ст. 26.3 Закона. Во-первых, это полномочия по решению вопросов, указанных в подп. 2, 9, 13, 21, 25 и 37 п. 2 ст. 26.3 Закона (например, организационное и материально-техническое обеспечение проведения выборов в органы государственной власти субъекта РФ, референдумов субъекта РФ). Во-вторых, это полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, не предусмотренные п. 2 ст. 26.3 Закона и установленные иными федеральными законами. Например, перечень вопросов, предусмотренных п. 2 ст. 26.3 Закона не охватывает такой предмет совместного ведения как обеспечение соответствия конституций и законов республик; уставов, законов и иных нормативных правовых актов других видов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам (п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Реализация такого рода полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета (п. 7 ст. 26.3 Закона). В-третьих, полномочия органов государственной власти субъектов РФ по вопросам, указанным в п. 2 ст. 26.3 Закона могут осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета, следовательно, в части расходования таких средств будут регулироваться федеральными законами (п. 1 ст. 26.3, абз. 1 п. 2 ст. 26.3 Закона). Таким образом, в трех указанных случаях федеральные законы по предметам совместного ведения будут отличаться не рамочным, а подробным регулированием. Это приведет к формированию двух групп федеральных законов по предметам совместного ведения: рамочных и подробных.

3. Предметы остаточного ведения субъектов РФ. В настоящее время просматривается устойчивая тенденция сокращения предметов остаточного ведения субъектов РФ. Эта тенденция стала следствием политики обеспечения единства федерального законодательства и законодательства

субъектов РФ. Данная политика выразилась, главным образом, в активном приведении норм конституций и уставов субъектов РФ, закрепляющих предметы собственного ведения в соответствие с нормами Конституции РФ и федеральных законов. При этом необходимо учитывать весьма распространенное ранее «вторжение» субъектов РФ в предметы ведения Российской Федерации и полномочия федеральных органов государственной власти в сфере совместного ведения, то есть «гипертрофированное увеличение объема исключительной компетенции многих субъектов РФ»[2] за счет Федерации. Обеспечение единства конституционно-правового пространства привело к обратному перераспределению предметов остаточного ведения субъектов РФ в предметы ведения Федерации или совместные предметы ведения. В результате большинство субъектов РФ почти лишилось сферы своего исключительного законодательного ведения. Свидетельством этому является, например, обращение в сферу ведения федерального законодателя порядка формирования института главы исполнительной власти субъекта РФ. Как известно, теперь внедрена процедура наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ. В связи с этим обнаружилась еще одна тенденция: сближение содержания норм законодательства отдельных субъектов РФ в части регулирования сферы остаточного ведения, поскольку в настоящее время разнообразие законодательства субъектов РФ в этой сфере сведено к минимуму.

Таким образом, преобразование российского федерализма в сторону усиления централизации существенным образом влияет на все три группы предметов ведения. Влияние современной политики федерального центра на конституционное законодательство выражается, во-первых, в преодолении его противоречивости, во-вторых, в расширении прерогатив федерального законодателя, в-третьих, в сближении содержания норм законодательства отдельных субъектов РФ.

(Первоначальная публикация: Принцип разграничения предметов ведения и полномочий и тенденции развития конституционного законодательства в условиях преобразования российского федерализма / Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7–9 апреля 2005 г. / Под ред. С. А. Авакьяна. М.: ТК Велби, 2006. С. 129–132.)

[2] Невинский В. В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: материалы международного научно-практического семинара 1–2 октября 2004 г. / Отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2004. С. 31.

Преобразование конституционно-правового статуса автономных округов в Российской Федерации (2007)

Одним из фундаментальных принципов российского федерализма является принцип равноправия субъектов РФ, закрёплённый в ч. 1 ст. 5 Конституции РФ. Одним из видов субъектов РФ являются автономные округа, подавляющее большинство которых (9 из 10) первоначально входили в состав края (области). В настоящее время шесть округов входят в состав областей, но два из них в скором времени прекращают существование при причине объединения с соответствующими областями (Корякский автономный округ с 1 июля 2007 г., Усть-Ордынский Бурятский автономный округ с 1 января 2008 г.). В этой связи статус «входящего» субъекта РФ имеют в настоящее время Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий (входят в состав Тюменской области), Агинский Бурятский (входит в состав Читинской области) и Ненецкий (входит в состав Архангельской области) автономные округа.

Вместе с тем текущее законодательство и конституционно-правовая практика существенно исказили принцип равноправия субъектов РФ, о чем свидетельствует современное правовое положение оставшихся автономных округов. Формальной основой ущемления их статуса стал Федеральный закон (ФЗ) «О внесении изменений и дополнений в «Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 4 июля 2003 г.[1] В результате его принятия в ФЗ «Об общих принципах…» появилась ст. 26.6, закрепляющая основы разграничения полномочий между органами государственной власти области и входящего в её состав автономного округа[2]. Она содержит три пункта, содержание двух из которых дискриминирует округа по отношению к другим видам субъектов РФ.

Согласно п. 2 ст. 26.6 Закона в областях, в состав которых входят автономные округа, полномочия органов государственной власти субъекта РФ, указанные в п. 7 ст. 26.3 (организация и осуществление межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности) и ст. 26.5 (возложение на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ осуществления отдельных полномочий по предметам ведения РФ, а также отдельных полномочий РФ по предметам совместного ведения) этого Закона, осуществляются органами государственной власти области на всей её территории, включая территорию автономного округа. Ещё более жесткое правило содержится в п. 3 ст. 26.6 Закона. В соответствии с ним в обла-

[1] Собрание законодательства РФ. — 2003. — №27 (ч. 2). — Ст. 2709.

[2] Собрание законодательства РФ. — 1999. — №42. — Ст. 5005.

стях, в состав которых входят автономные округа, ряд полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения Федерации и её субъектов (указаны в подп. 3, 5, 7–14, 21–25, 27–31, 34, 37, 40, 41 п. 2 ст. 26.3 закона «Об общих принципах…») изначально резервируются за органами государственной власти области, включая территорию автономного округа. Другими словами, федеральный законодатель устанавливает приоритет области в осуществлении 24 из 58 видов полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения. Это неизбежно повлечет за собой увеличение случаев действия законов и подзаконных нормативных правовых актов области на территории соответствующего автономного округа.

Данное правило не действует только в том случае, если иное установлено федеральным законом об автономном округе или федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономного округа и соответствующей области и договором между органами государственной власти автономного округа и соответствующей области. В настоящее время названные федеральные законы отсутствуют, но действуют договоры между органами государственной власти Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа от 28 марта 2003 г. (в ред. от 20 июля 2005 г.) и между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 июля 2004 г. В частности, последним договором (п. 1, 2 ст. 1) предусмотрено, что все полномочия органов государственной власти субъектов РФ, которые перечислены в п. 2 ст. 26.3 закона «Об общих принципах…» автономные округа осуществляют самостоятельно[3]. В более мягком варианте такая же «установка» закреплена в первом договоре (ст. 3), где содержится открытый перечень (30 позиций) исключительных полномочий Агинского Бурятского автономного округа, т. е. полномочий, неприкосновенных для области[4].

Следовательно, если отсутствуют упомянутые федеральные законы или договор, действующий в рамках «сложносоставного» субъекта РФ (как у Ненецкого автономного округа с Архангельской областью), то органы государственной власти автономного округа фактически отстраняются от осуществления около половины полномочий региональных органов власти по предметам совместного ведения. В результате автономные округа в сравнении с другими видами субъектов РФ заметно дискриминированы в части реализации полномочий в сфере совместного ведения. Отсутствие такого рода дискриминации ставится в зависимость от наличия федерального закона или до-

[3] Новости Югры. — 2004. — №1437 декабря.

[4] Азия-Экспресс. — 2005. — №41.

говора, т. е. является исключением из общего правила. Нельзя не согласиться с мнением О. Е. Кутафина о том, что «стараниями центра автономные округа низводятся фактически до уровня субъектов второго сорта»[5]. Сужение объёма компетенции автономных округов, являющейся «ядром» государственно-подобного статуса любого субъекта Федерации, влечет за собой изменение статуса автономных округов в целом. Такое развитие конституционных норм в текущем законодательстве демонстрирует пример негативного преобразования Конституции РФ. В рассматриваемом случае оно выразилось не только в искажении первоначального смысла её норм, но и в подрыве одной из конституционных основ российского федерализма — принципа равноправия субъектов РФ.

(Первоначальная публикация: Преобразование конституционно-правового статуса автономных округов в Российской Федерации // Актуальные проблемы судебно-правовой политики: Сб. статей IV Международной научно-практической конференции / Под ред. А. В. Малько и др. Пенза, 2007. 511 с. С. 54–57.)

[5] Кутафин, О. Е. Российская автономия. — М., 2006. — С. 696.

Централизация законодательного регулирования предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (2007)

Развитие российского законодательства в последние несколько лет отличается преобразованием соотношения законодательных полномочий Федерации и её субъектов по предметам совместного ведения. Как известно, Конституция РФ, закрепляя перечень предметов совместного ведения (ст. 72), не конкретизирует, что именно в рамках того или иного предмета совместного ведения уполномочена регулировать Федерация, а что её субъекты. Поэтому разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти по предметам совместного ведения осуществлялось зачастую Федерацией в одностороннем порядке и к тому же нечётко и бессистемно. Вместе с тем по подсчётам специалистов к 2000 году более четырёх пятых от общего числа законов субъектов РФ принимались по предметам совместного ведения[1]. В совокупности с федеральными законами по предметам совместного ведения образовывался крупнейший законодательный массив, требующий незамедлительного упорядочения. Первой серьёзной попыткой решения этой проблемы стал Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[2]. Однако данный Закон не определил пределы федерального регулирования вопросов совместного ведения. В п. 1 ст. 12 Закона было установлено, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов. При этом не устанавливался перечень конкретных вопросов, по которым они должны приниматься. Соответственно в Законе были обозначены лишь общие подходы к разграничению компетенции, многие из которых «были закреплены либо в самой Конституции РФ, либо в Федеративном договоре, либо в правовых позициях Конституционного Суда РФ»[3].

В связи с этим Президент РФ В. В. Путин своим Указом от 21 июня 2001 года[4] создал специальную комиссию, которой была разработана

---

[1] См.: Чертков А. Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 28.

[2] Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

[3] Черепанов В. А. Теория российского федерализма. М., 2005. С. 151.

[4] См.: Указ Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении пред-

концепция разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Данная концепция была положена в основу Федерального закона от 4 июля 2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[5], с введением в действие которого (ст. 4) утратил силу Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ. Внесение указанных и последующих поправок в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[6] существенно изменило и упорядочило соотношение законодательных полномочий Федерации и её субъектов по предметам совместного ведения. В условиях разрастания центростремительных тенденций в Российской Федерации, отчасти явившихся следствием «парада суверенитетов», такое преобразование обозначило явную тенденцию к централизации законодательного регулирования предметов совместного ведения. В этой связи особую актуальность приобретает вопрос о содержании такой централизации. К числу основных проявлений централизации законодательного регулирования предметов совместного ведения, на наш взгляд, относятся следующие.

Во-первых, это избыточная детальность федерального законодательного регулирования. Общеизвестно, что именно федеральный законодатель определяет пределы собственного правового регулирования предмета совместного ведения и объём полномочий федеральных органов государственной власти в отношении соответствующего предмета совместного ведения. Следовательно, рамки федерального законодательного ведения могут становиться неоправданно широкими, что объективно сужает сферу регионального законодательного регулирования. Ещё в начале XX века известный немецкий государствовед Г. Еллинек по этому поводу писал: «Так как союзное государство суверенно, то не существует никакого предела для расширения его компетенции по отношению к отдельным государствам: это расширение может простираться вплоть до уничтожения государственного характера последних и превращения, таким образом, союзного государства

метов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // Российская газета. 2001. 27 июня.

[5] Российская газета. 2003. 8 июля.

[6] Первоначальный текст документа опубликован в следующем издании: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. В настоящее время этот закон действует в редакции от 29 декабря 2006 года.

в единое государство»[7]. Идея рамочного регулирования в виде принятия основ законодательства по предметам совместного ведения, где Федерация устанавливает общие принципы, а субъекты РФ их детализируют федеральным центром оказалась не воспринятой. Между тем издание такого рода актов, по справедливому замечанию М. С. Саликова, решило бы главную задачу — определения границ федерального участия в рамках совместных предметов ведения Федерации и её субъектов[8]. Во многом поэтому доля федерального законодательного регулирования в сфере совместного ведения составляет в настоящее время 90–95 процентов[9].

Примером тотального по сфере действия и инструктивного по содержанию регулирования общественных отношений является Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[10]. Фактическое содержание данного Закона выходит далеко за пределы его названия: подробно расписаны сроки, содержание и порядок осуществления каждого этапа избирательного процесса, вплоть до перечня сведений, которые должны размещаться на информационном стенде в помещении для голосования (ст. 61). В результате анализ избирательного законодательства субъектов РФ после 12 июня 2002 г., проведённый М. М. Курячей (проанализировала 64 закона, принятых в 46 субъектах РФ) показал, что «в подавляющем большинстве случаев региональные законодательные акты фактически копируют положения Федерального закона «Об основных гарантиях…»[11].

Переход федерального законодателя от рамочного к всеохватывающему правовому регулированию вопросов совместного ведения приводит к чрезмерной правовой унификации, подрывающей саму идею совместных предметов ведения Федерации и её субъектов и ставящей под сомнение подлинность федеративного устройства Российского государства. Экспансия

---

[7] Еллинек Г. Общее учение о государстве. Изд. второе, испр. по второму немецкому изд. СПб., 1908. С. 580.

[8] См.: Саликов М. С. О некоторых проблемах разграничения законодательных полномочий в российской федеративной системе // Российское право: образование, практика, наука. 2005. № 1. С. 24–25.

[9] См.: Невинский В. В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: Мат. Междунар. научно-практ. семинара 1–2 окт. 2004 г. / Отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул, 2004. С. 35.

[10] Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

[11] Курячая М. М. Проблемы централизации и децентрализации в сфере регулирования избирательных прав и права граждан Российской Федерации на референдум // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Мат. междун. науч. конф. Москва 7–9 апреля 2005 г. / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2006. С. 174.

федерального законодательства в сфере совместного ведения побуждает субъекты РФ принимать законы, состоящие в подавляющем большинстве из дублирующих, декларативных и отсылочных норм, то есть фактически не оставляет места для регионального законотворчества.

Во-вторых, это одностороннее развитие полномочий федеральных органов государственной власти в рамках предметов совместного ведения РФ и её субъектов. На наш взгляд, оно имеет три проявления.

А) Федеральный закон от 4 июля 2003 года №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» включил в компетенцию субъектов РФ не все сферы общественных отношений, определённые ст. 72 Конституции РФ в качестве предметов совместного ведения. Например, перечень полномочий, закреплённых за органами государственной власти субъектов РФ (ст. 26.3) не охватывал (и не охватывает) такие предметы совместного ведения как обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов других видов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам (п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ); защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение правопорядка и общественной безопасности (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Негативная реакция большинства регионов на принятие названного закона обусловила внесение в него поправок, несколько расширивших компетенцию региональных органов государственной власти. Так, Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»[12] к дополнительным полномочиям органов государственной власти субъектов РФ были отнесены создание комиссий по делам несовершеннолетних, защите их прав и организации деятельности таких комиссий (п. 24.1 ст. 26.3), организация и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации (п. 54 ст. 26.3). Однако факт установления в Законе (ст. 26.3) 59 позиций, закрепляющих полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения при отнесении всего остального к ведению Федерации свидетельствует об очевидном ограничении деятельности регионов в сфере совместного ведения. По справедливому замечанию А. Н. Кокотова, в таких условиях сфера совместного ведения за рамками определённого по усмотрению Федерации перечня полномочий субъектов РФ, превратилась по сути в придаток исключительных федеральных полномочий[13].

[12] Собрание законодательства РФ. 2006. №1. Ст. 10.

[13] См.: Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2005. №1. С. 20–21.

Б) Отдельные предметы совместного ведения были перераспределены Федерацией в свою пользу, что повлекло упразднение компетенции органов государственной власти субъектов РФ по данным предметам совместного ведения. Так, принятие Федерального закона от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ (п. 2 ст. 13)[14] повлекло за собой внесение изменений в Федеральный закон «О недрах», вследствие которых совместное владение, пользование и распоряжение недрами на территории субъектов РФ (п. «в» ст. 72 Конституции РФ) было фактически ликвидировано. Если ранее по ст. 2.1 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. №2395–1 «О недрах»[15] отдельные участки недр могли получать статус объектов федерального значения на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, то в редакции от 22 августа 2004 г.[16] необходимость совместного решения не предусмотрена. Достаточно решения самих федеральных органов, на основании которого любой участок недр на территории субъекта РФ может получить статус объекта федерального значения. Аналогичны положения Федерального закона от 22 августа №122-ФЗ, предусматривающие внесение изменений в Водный кодекс РФ и Лесной кодекс РФ — ими из названных кодексов исключаются указания на полномочия субъектов РФ в сфере водных и лесных правоотношений[17]. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по сравнению с предшествующим законом 1995 года (ст. 5)[18] изъял принадлежавшее субъектам РФ право распределения вопросов местного значения между муниципальными образованиями. В настоящее время перечни этих вопросов исчерпывающим образом определены Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ (ст. 14–17)[19], несмотря на то, что установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено Конституцией РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72) к предметам совместного ведения РФ и её субъектов.

---

[14] Федеральный закон от 22 августа 2004 года №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. №35. Ст. 3607.

[15] Собрание законодательства РФ. 1995. №10. Ст. 823.

[16] Российская газета. 2004. 31 августа.

[17] См. подробнее: Черепанов В. А. О мониторинге правовых актов основ федеративной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2005. №5. С. 3–4.

[18] Российская газета. 1995. 1 сентября.

[19] Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

В) Установление сферы ведения субъектов РФ по усмотрению федерального законодателя влечёт за собой регулирование посредством федеральных законов дополнительных предметов совместного ведения, выявленных в ходе развития конституционно-правовой практики. Например, Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» подразделяет государственную гражданскую службу на федеральную, которая находится в ведении Федерации и субъектов РФ, правовое регулирование которой отнесено к совместному ведению РФ и её субъектов (п. 4 ст. 2)[20]. Тем самым на основе федерального закона государственная гражданская служба субъектов РФ отнесена к предметам совместного ведения. Вместе с тем Конституция РФ закрепляет закрытый перечень предметов совместного ведения и предписывает: всё то, что находится за сферой ст. 71 и 72 остаётся, согласно ст. 73 субъектам РФ. Закономерно возникает вопрос: на каком основании не указанная в ст. 72 Конституции РФ область жизнедеятельности была отнесена к совместному ведению Федерации и её субъектов. Тем более, что действующий ранее Федеральный закон от 31 июля 1995 года «Об основах государственной службы Российской Федерации» таких положений не содержал, то есть фактически относил данный вопрос к сфере остаточного ведения субъектов РФ[21]. Приведённый пример (как и предыдущие) отчётливо свидетельствует о переносе центра тяжести в регулировании предметов совместного ведения федеральным законодательством.

В-третьих, крайне низок удельный вес принимаемых от субъектов РФ к обсуждению в Государственной Думе законодательных инициатив: например, в 2004 году из 56 законопроектов, внесённых Советом Федерации и его членами, принято только три, а из 451 законодательной инициативы органов законодательной (представительной) власти субъектов Федерации было принято лишь две[22]. В среднем всего около 3% законопроектов, внесённых в Государственную Думу субъектами РФ, становятся законами[23]. Во многом столь низкие показатели можно объяснить низким качеством вносимых законопроектов, отсутствием на них заключений Правительства РФ, неполным перечнем прилагаемых к законопроекту сопроводительных документов (например, отсутствие перечня нормативных правовых актов, подлежащих изменению или отмене в связи с принятием данного закона).

---

[20] Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

[21] См.: Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и её субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 9–10.

[22] См.: Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. М., 2005. № 5. С. 50.

[23] См.: Симонян Г. Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 51.

В-четвёртых, федеральный законодатель нередко нарушает требование согласования с высшими органами государственной власти субъектов РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. Первоначально процедура участия органов государственной власти субъектов РФ в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения была определена в ст. 13 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения…», а с отменой названного Закона соответствующие положения были включены в Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации…» (ст. 26.4). Во многом нарушения со стороны федерального законодателя обусловлены низкой эффективностью механизма согласования таких законопроектов, главным образом, очень коротким сроком (30 дней) для предоставления субъектами РФ в Государственную Думу отзывов на законопроекты и поправок к законопроектам, принятым Государственной Думой в первом чтении. Это положение провоцировало, в свою очередь, ситуации, когда мнение субъектов РФ по основополагающим вопросам совместного ведения попросту не учитывалось. Показательный пример в этой связи приводит В. А. Черепанов: при рассмотрении в 2001 году проекта Земельного кодекса РФ представительные и исполнительные органы 34 субъектов РФ (более 1/3) высказались против данного законопроекта, но в нарушение ст. 13 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ согласительная комиссия не создавалась и законопроект был вынесен на второе, а затем — и третье чтение[24].

Подобным образом принимались вышеупомянутые федеральные законы от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ: подавляющее большинство предложений от регионов не получило в них отражения. Это вызвало резкое недовольство политических элит субъектов РФ и отрицательное отношение к ограничению сферы регионального ведения. Подтверждением служат результаты опроса руководителей законодательных (представительных) органов субъектов РФ, расположенных на территории Южного федерального округа: десять из двенадцати регионов полагают, что произошёл пересмотр ст. 72 Конституции РФ в сторону сужения объёма компетенции региональных органов государственной власти. Все руководители законодательных (представительных) органов высказались против исключения субъектов РФ из лесных и водных правоотношений, правоотношений недропользования[25]. Закономерным результатом становится отсутствие прецедента, «когда субъектам Федерации удалось бы заблокировать принятие федерального закона, явно ущемляющего их права»[26].

[24] См.: Черепанов В. А. Теория российского федерализма. С. 150–151.

[25] См. подробнее: Черепанов В. А. О мониторинге правовых основ…С. 5–6.

[26] Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 31.

В-пятых, происходит сокращение объёмов первичного (опережающего) законодательного регулирования предметов совместного ведения со стороны субъектов РФ. Сегодня принятые в таком порядке законы субъектов РФ требуется не только привести в соответствие с определённым федеральным законом в течение трёх месяцев (п. 2 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года), «но и, нередко, под предлогом недопустимости двойного правового регулирования одних и тех же общественных отношений федеральные органы настаивают на отмене ранее принятых законов субъектов Федерации»[27]. Кроме того, к настоящему времени сравнительно многие вопросы совместного ведения урегулированы федеральным законодательством, что снижает потребность в опережающем законодательном регулировании посредством законов субъектов РФ. Данные обстоятельства в совокупности с многократным внесением поправок в федеральные законы[28], и вызванной этим неустойчивостью действующего законодательства предопределяют снижение законотворческой активности субъектов РФ, пребывание их в состоянии ожидания федерального законодателя.

В-шестых, Федеральный закон от 4 июля 2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» впервые чётко установил три случая допустимости федерального законодательного регулирования полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения.

А) Пункт 4 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года предусматривает, что по вопросам, указанным в п. 2 ст. 26.3 данного закона (где перечислены вышеупомянутые 59 позиций) могут приниматься федеральные законы, в которые не допускается включать положения, определяющие объём и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта РФ для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъектов РФ. Соответственно, предполагается, что такого рода федеральные законы будут иметь рамочный характер.

Б) В отношении полномочий по решению вопросов указанных в подп. 2, 9, 13, 21, 25 и 37 п. 2 ст. 26.3 Закона (например, организационное и ма-

[27] Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / Отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск, 2005. С. 13.

[28] Например, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» действовал в редакции 18 федеральных законов, а Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» действовал в редакции 20 федеральных законов.

териально-техническое обеспечение проведения референдумов субъекта РФ) допускается закрепление в федеральных законах порядка осуществления из бюджета субъектов РФ расходов на их решение. В отличие от предыдущего случая федеральные законы по указанным шести позициям будут отличаться подробным регулированием.

В) Полномочия органов государственной власти субъектов РФ, содержащиеся в 59 позициях, могут также реализовываться за счёт субвенций из федерального бюджета. Следовательно, кроме усиления финансового контроля со стороны Федерации, регулирование порядка и объёма расходования таких средств будет осуществляться федеральными законами (п. 1 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года), что объективно обусловливает детальное федеральное регулирование и очередное ограничение регионального законодателя.

Таким образом, перечисленные тенденции развития законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов свидетельствуют о формировании сверхцентрализованного федерального правового регулирования данной сферы общественных отношений, нарушающего оптимальный баланс соотношения федеральной и региональной законодательной компетенции и подрывающего незыблемые правовые устои подлинного федерализма.

(Первоначальная публикация: Централизация законодательного регулирования предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2007. № 4. С. 88–92.)

Сфера остаточного ведения субъектов Российской Федерации: метаморфозы последних лет и их причины (2008)

Аничкин Е. С., доцент юридического факультета Алтайского государственного университета, кандидат юридических наук

Для российского законодательства последних лет характерна тенденция свёртывания провозглашённой в ст. 73 Конституции РФ остаточной сферы ведения субъектов РФ. Согласно этой статье «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Однако закрепление сферы ведения субъектов Федерации по остаточному принципу делает её юридически неопределённой. Отсюда следует различие числа и содержания предметов ведения субъектов РФ в их конституциях и уставах. Вместе с тем анализ положений основных законов субъектов РФ, закрепляющих их собственную компетен-

цию, позволяет выявить наиболее типичные позиции сферы ведения субъектов Федерации. К их числу в основном относятся: принятие конституции (устава), законов и внесение в них поправок; правовое регулирование организации и функционирования органов государственной власти субъектов РФ и их формирование; административно-территориальное устройство; охрана общественной безопасности; миграционная деятельность; владение, пользование и распоряжение объектами региональной собственности; региональные программы развития; утверждение и исполнение бюджета субъекта РФ; изменение границ субъекта РФ; награды и почётные звания субъекта РФ; установление региональной символики.

Отсутствие формальной определённости вопросов остаточного ведения закономерно порождало злоупотребления со стороны субъектов РФ, которые проявились во «вторжении» последних в предметы ведения Российской Федерации и полномочия федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения. Например, Устав Приморского края (п. «п» ст. 28) вопреки п. «п» ст. 71 Конституции РФ, к собственным предметам ведения относил коллизионное право, Устав Костромской области (п. «и» ст. 6) — установление порядка землепользования, несмотря на положения п. «в» ст. 72 Конституции РФ, Конституция Республики Татарстан (ст. 61, 62), попирая ст. 4 и п. «к», «л» ст. 71 Конституции РФ, провозгласила себя субъектом международного права, способным обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами, участвовать в деятельности международных организаций. Таким образом, для 90-х гг. прошлого века характерно гипертрофированное увеличение объёма собственной компетенции многих субъектов РФ за счёт Федерации.

Политика обеспечения единства конституционно-правового пространства, выразившаяся в активном приведении норм основных законов субъектов РФ, закрепляющих предметы их собственного ведения в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством, привела к обратному перераспределению предметов остаточного ведения субъектов РФ в предметы ведения Федерации или совместные предметы ведения. В результате большинству субъектов РФ пришлось сократить перечень вопросов собственного ведения. В основном набор предметов остаточного ведения уменьшился на 2–3 позиции (из 10–15), но в нескольких субъектах РФ весьма существенно. Так, в Конституции Кабардино-Балкарской Республики, действующей в редакции от 12 июля 2005 года, по сравнению с первоначальной редакцией от 1 сентября 1997 года из 26 предметов остаточного ведения сохранилось 16 (ст. 69).

Ещё одной причиной сокращения объёма остаточной компетенции субъектов РФ является обращение некоторых вопросов остаточного ведения в пользу Федерации. Наиболее ярким примером в этом ряду явля-

ется кардинальное изменение порядка формирования института высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, установленное Федеральным законом от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[1]. Теперь вместо избрания главы исполнительной власти субъекта РФ гражданами, проживающими на территории соответствующего субъекта Федерации внедрена процедура наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента РФ (ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации…»). Таким образом, субъекты РФ утрачивают самостоятельность при формировании одного из своих органов государственной власти, как того требует Конституция РФ (ч. 1 ст. 77), а решение данного вопроса переводится федеральным законодателем в сферу совместного ведения Российской Федерации и её субъектов[2].

Или другой пример. Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был введён институт временной финансовой администрации в субъекте РФ (вступил в действие с 1 января 2007 года), влекущий за собой существенное ограничение бюджетных и связанных с ними законотворческих полномочий региональных властей[3]. В данном слу-

---

[1] Российская газета. 2004. 15 декабря.

[2] См. подробнее: Саликов М. С. Строительство и демонтаж российской федеративной системы // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития. Материалы международного научно-практического семинара 1–2 октября 2004 г. / Отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул, 2004. С. 162–166; Плешивцев И. Н. Право субъектов Российской Федерации устанавливать собственную систему органов государственной власти: конституционное регулирование и проблемы реализации // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / Отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск, 2005. С. 145–149.

[3] Так, в соответствии с абз. 3 п. 3 ст. 26.9 ФЗ «Об общих принципах организации …» «в целях восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации временная финансовая администрация в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности субъекта Российской Федерации, подготавливает проект

чае очевидным является расширение (хотя и с оговорками) сферы ведения Федерации за счёт ещё одного вопроса остаточной компетенции её субъектов.

Сокращению объёма остаточного ведения способствует ещё одна причина, обусловленная процессами централизации управления и правового регулирования внутрифедеративных отношений. Установление сферы ведения субъектов РФ по усмотрению федерального законодателя влечёт за собой регулирование посредством федеральных законов дополнительных предметов совместного ведения. Например, Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» подразделяет государственную гражданскую службу на федеральную, которая находится в ведении Федерации и субъектов РФ, правовое регулирование которой отнесено к совместному ведению РФ и её субъектов (п. 4 ст. 2)[4]. Тем самым на основе федерального закона государственная гражданская служба субъектов РФ отнесена к предметам совместного ведения. Вместе с тем Конституция РФ закрепляет закрытый перечень предметов совместного ведения и предписывает: всё то, что находится за сферой ст. 71 и 72 остаётся, согласно ст. 73 субъектам РФ. Закономерно возникает вопрос: на каком основании не указанная в ст. 72 Конституции РФ область жизнедеятельности была отнесена к совместному ведению Федерации и её субъектов, в то время как она должна «резервироваться» за субъектами РФ. Тем более что действующий ранее Федеральный закон от 31 июля 1995 года «Об основах государственной службы Российской Федерации» таких положений не содержал, то есть фактически относил данный вопрос к сфере остаточного ведения субъектов РФ[5].

Примечательно, что уменьшение объёма остаточной компетенции субъектов РФ породило две своеобразные тенденции: сокращение количества законов субъектов РФ по предметам их остаточного ведения и сближение содержания норм конституций и уставов субъектов РФ в части регулирования сферы их собственного ведения.

закона субъекта Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в закон субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий год, а также проект бюджета субъекта Российской Федерации на очередной год, представляет данные законопроекты в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации. Временная финансовая администрация также обеспечивает контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации и осуществляет иные полномочия, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации» // Парламентская газета. 2003. 8 июля.

[4] Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

[5] См.: Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и её субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 9–10.

Рассмотренные метаморфозы в сфере остаточного ведения субъектов РФ позволили некоторым исследователям заявить о её фактической ликвидации[6]. Представляется, что реальное положение обстоит несколько иначе. Объясняется это не только наличием соответствующей статьи в Конституции России и конкретизирующих её положений в конституциях (уставах) субъектов РФ, но и позицией самого федерального законодателя, установившего перечень неприкосновенных предметов ведения субъектов РФ. Согласно абз. 7 п. 2 ст. 26.9 Федерального закона «Об общих принципах организации…» «на федеральные органы государственной власти не могут быть возложены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по принятию конституции (устава) субъекта Российской Федерации и поправок к ней (к нему), по установлению системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, по изменению статуса субъекта Российской Федерации и по изменению границ между субъектами Российской Федерации». Хотя в данной норме отражена только часть устоявшейся сферы остаточного ведения, она все же является определённой гарантией сохранения предметов остаточного ведения субъектов Федерации. Вместе с тем, приходится констатировать злоупотребление правом со стороны федерального законодателя, «вторгающегося» в известной мере в сферу ведения субъектов и объективно ограничивающих их самостоятельность. Это влечёт за собой определённое «обесценивание» положений ст. 73 Конституции РФ, что является одним из явных дефектов современного конституционного права России.

(Первоначальная публикация: Остаточная сфера ведения субъектов Российской Федерации: метаморфозы последних лет и их причины // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва, 28–31 марта 2007 года / Под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. 720 с. С. 426–431.)

[6] См., например: Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 35.

Причины и условия прекращения договорных отношений между Российской Федерацией и её субъектами в 2001–2005 гг. (2008)

На рубеже XX–XXI вв. система источников российского права пополнилась такой разновидностью форм как договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (вертикальный внутрифедеративный договор). Основой развития двустороннего договорного регулирования внутрифедеративных отношений послужила Конституция РФ 1993 года. В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Ведущим мотивом договорного процесса явилась возможность дифференцированного подхода к субъектам РФ в зависимости от их природно-климатических, экономических, исторических, национальных, культурных и иных особенностей. Как известно, федеральные законы по предметам совместного ведения РФ и её субъектов закрепляют общие для всех субъектов РФ правила поведения, выступают своего рода «шаблоном» в котором крайне сложно конкретизировать конституционно установленные предметы совместного ведения с учетом региональной специфики. Ввиду этих причин между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в 90-е гг. XX века было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий, из которых до недавнего времени (до июля 2005 года) сохраняли формальное действие только девять[1]. Таким образом, в 90-е гг. прошлого века вертикальный двусторонний договор стал очень распространенным и значимым источником российского права. В частности, данные договоры выступали важным ориентиром для регионального законодателя, о чем подробнее будет сказано ниже. В этой связи возникает необходимость осмысления эволюции внутрифедеративного договорного процесса, а также причин и механизма его свёртывания в 2001–2005 гг.

В формировании отношений между Федерацией и её составными частями рассматриваемые договоры сыграли неоднозначную роль. С одной стороны, они способствовали предотвращению распада страны, разди-

[1] К числу субъектов РФ, сохранивших вертикальные двусторонние договоры относятся республики Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан, Удмуртдия, Чувашия, Красноярский край (совместно с Таймырским (Долгано-Ненецким) автономным округом и Эвенкийским автономным округом), Москва, Иркутская область (совместно с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом), Свердловская область.

раемой центробежными тенденциями (особенно со стороны таких республик, как Татарстан, Чечня, Ингушетия) и позволяли отразить региональную специфику. С другой стороны, на российское законодательство того периода вертикальные внутрифедеративные договоры оказали и отрицательное[2] воздействие. При этом отрицательное воздействие было преимущественным. Представляется, что можно вести речь о двух основных проявлениях отрицательного воздействия договоров на российское законодательство.

Во-первых, большинство договоров входили в противоречие с нормами Конституции РФ и федерального законодательства. По подсчётам С. А. Осипян, лишь четыре договора (с Республикой Бурятия, Астраханской областью, Воронежской областью и Костромской областью) не входили в противоречие с Конституцией РФ и федеральным законодательством[3]. В частности, договоры выступали способом перераспределения закрепленных в Конституции РФ предметов ведения федерального центра в пользу субъектов Федерации. Последние посредством заключения договора стремились вывести себя из сферы действия наиболее «неудобных» норм федерального законодательства путём отнесения отдельных предметов ведения Федерации к предметам совместного ведения (Кабардино-Балкарская Республика, Свердловская область) или к предметам исключительного ведения субъектов РФ (Республика Татарстан), а также посредством перераспределения некоторых предметов совместного ведения в пользу субъектов РФ. Например, Договор Российской Федерации с Республикой Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. в сферу исключительного ведения республики включал, в частности, решение вопросов республиканского гражданства и установление порядка прохождения альтернативной гражданской службы (п. 8, 9 ст. 2), что противоречило ч. 1 ст. 6 и п. «в» ст. 71 Конституции РФ[4]. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ленинград-

[2] Об отрицательном воздействии вертикальных внутрифедеративных договоров пишут многие исследователи. См., например: Елисеев Б. П. Договоры и соглашения между РФ и субъектами РФ: решение или порождение проблем? // Государство и право. 1999. № 4. С. 6–7; Лебедев А. Н. Современные федеративные договоры в России: конституционная модель, практика, перспективы // Теоретические проблемы российского конституционализма / Под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2000. С. 82–85; Манохин В. М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: вопросы методики. Саратов, 2000. С. 29.

[3] См.: Осипян С. А. Российский федерализм и проблемы конституционности // Философские науки. 2002. № 6. С. 45.

[4] Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1994. № 6.

ской области от 13 июня 1996 года относил к числу дополнительных предметов совместного ведения Российской Федерации и Ленинградской области «вопросы таможенной политики российской Федерации на территории Ленинградской области, в том числе эффективное использование таможенных платежей и сборов, собираемых на территории Ленинградской области» (п. «в» ст. 2), что входило в противоречие с п. «в», «з» ст. 71 Конституции РФ[5].

Более того, во внутрифедеративные вертикальные договоры включались нормы, не связанные напрямую с разграничением компетенции между федеральными и региональными органами власти. Так, договоры с рядом республик содержали положения об их статусе. В частности, по договору с Республикой Татарстан (ст. 1) она была определена как государство, объединённое с Российской Федерацией на основе Конституции РФ и Конституции Республики Татарстан. Очевидно, что это положение входило в противоречие с ч. 1 ст. 4 Конституции РФ, предусматривающей распространение суверенитета Российской Федерации на всю её территорию и с ч. 1 ст. 66, установившей, что статус республики в составе РФ определяется Конституцией РФ и конституцией республики, но не договором.

Поскольку вертикальные внутрифедеративные договоры отвечали конъюнктурным интересам договаривающихся субъектов РФ, последние охотно руководствовались положениями соответствующих договоров. Это в свою очередь в большей или меньшей степени подталкивало субъекты РФ к принятию учредительных и текущих законов, ориентированных на договоры и потому заведомо нарушающих Конституцию РФ и федеральные законы. По справедливому замечанию В. А. Черепанова «в договорной практике было воспроизведено противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью составляющих её субъектов»[6].

Во-вторых, вертикальные внутрифедеративные договоры формализовали и углубляли асимметричность Российской Федерации, усиливали неравноправие субъектов РФ[7]. Посредством договоров формаль-

[5] Российские вести. 1996. 13 июля.

[6] Черепанов В. А. Теория российского федерализма. М., 2005. С. 137.

[7] На договоры как причину асимметричности Российской Федерации обращают внимание многие исследователи. См., например: Бухвальд Е. Российский федерализм: стартовая проблема нового тысячелетия // Федерализм. 2000. №1. С. 47, 49; Болтенкова Л. Ф., Лавриненко И. Г. К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов // Регионология. 1996. №2. С. 38; Вишняков В. Г. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право. 1998. №10–12. С. 24; Эбзеев Б. С., Карапетян Л. М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. №3. С. 11; Толстик В. А. К вопросу о разграничении компетенции между субъектами РФ и федеральным центром

но равноправные в отношениях с федеральным центром субъекты РФ (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ) могли приобретать разный объём полномочий в рамках сферы совместного ведения, устанавливать дополнительные предметы совместного ведения либо получать особые привилегии, что в известной мере способствовало индивидуализации статуса этих субъектов РФ.

Первые договоры были подписаны с республиками в составе РФ, активная суверенизация которых вызывала негативную реакцию в других субъектах РФ. Вследствие этого «в начале 1996 года — пишет В. Н. Лысенко, — после массовой атаки крупнейших краёв и областей на федеральное руководство, сначала с целью прекратить договорный процесс, а затем с целью скорее к нему присоединиться, Президент прервал подписание череды договоров с республиками и начал подписывать их с другими субъектами Федерации»[8]. Договоры с «нереспубликанскими» субъектами РФ были изначально направлены на «выравнивание» их прав с республиками в составе РФ. Например, определённой преференцией выступает отнесение ранее действующим Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Хабаровского края от 24 апреля 1996 года к дополнительным предметам совместного ведения вопросов реализации в районах края, приравненных к территориям Крайнего Севера, государственных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера, а также принятие мер по обеспечению досрочного завоза грузов, создание необходимых сезонных и межнавигационных запасов топлива, продовольствия и товаров народного потребления (ст. 2)[9]. Наибольшее число привилегий удалось «выторговать» у федерального центра Свердловской области. Так, договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области от 12 января 1996 года (ст. 7, 8) предусматривал, в частности, возможность признания недействительными на территории области федеральных нормативных правовых актов в случае их противоречия данному Договору[10].

// Российский конституционализм: проблемы и решения: Мат. междунар. конф. М., 1999. С. 213–214.

[8] Лысенко В. Н. Договорные отношения как фактор обострения противоречий краёв и областей с республиками // Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей. М., 2000. С. 17.

[9] Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий / Сост. И. В. Гранкин, М. В. Деменков. М., 1997. С. 357.

[10] Российская газета. 1996. 1 февраля.

Как видно, договоры шли вразрез с конституционно установленным равноправием субъектов РФ, закладывая их договорное неравноправие в отношениях с федеральным центром. При этом, по наблюдению М. В. Глигич-Золотарёвой, во многих договорах субъекты РФ стремились получить от федерального центра «стандартный набор уступок в сферах, которые никак нельзя считать спецификой большинства субъектов Федерации»[11]. Таким образом, договоры обусловливали новый вид внутрифедеративных конфликтов — между отдельными субъектами РФ.

Во многом поэтому начало XXI века ознаменовалось искоренением договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. По нашему мнению, это вызвано тремя формально-юридическими обстоятельствами.

Во-первых, ранее действующий Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» значительно ограничил основания заключения договоров (ст. 14), отнеся к ним только два случая: прямое указание в федеральном законе по предметам совместного ведения на допустимость заключения договора по данному предмету совместного ведения и отсутствие федерального закона по предмету совместного ведения — с условием приведения указанного договора в соответствие с федеральным законом по данному предмету совместного ведения после принятия такого федерального закона. Действующий Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в который были трансформированы соответствующие положения Федерального закона от 24 июня 1999 г. предусматривает ещё более жёсткое ограничение: заключение внутрифедеративных вертикальных договоров «допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий» (п. 1 ст. 26.7). Более того, заключённый договор подлежит утверждению федеральным законом, после принятия которого договор вступает в силу (п. 7–8 ст. 26.7). Как видно, приведённые положения законов сковывают инициативу и возможности субъектов РФ в заключении договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Неудивительно, что за время действия указан-

[11] Глигич-Золотарёва М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 202.

ных норм был заключён только один договор[12] — Договор от 26 сентября 2002 г. «О внесении изменений в договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия)»[13].

Во-вторых, учитывая негативное воздействие внутрифедеративных вертикальных договоров на конституционное законодательство (о чём было сказано выше) федеральный центр в русле политики обеспечения единства федерального и регионального законодательства инициировал их массовое аннулирование. В конце 2001, 2002 и первой половине 2003 года под давлением федеральной власти субъекты РФ активно заключают с Российской Федерацией договоры о прекращении действия принятых несколько лет назад двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Формальная причина этого процесса представлена в виде стандартной формулировки в договорах: «учитывая, что цели Договора…достигнуты», но фактическая цель сводилась к необходимости усиления унификации российского законодательства и ослабления асимметричности Российской Федерации. В итоге из 42 договоров о разграничении предметов ведения и полномочий к июню 2003 года сохранили своё действие только 9. К их числу относятся договоры с Республикой Башкортостан от 3 августа 1994 года, с Республикой Саха (Якутия) от 26 сентября 2002 года, с Республикой Татарстан от 15 февраля 1994 года, с Республикой Удмуртия от 17 октября 1995 года, с Республикой Чувашия от 27 мая 1996 года, с Красноярским краем, Таймырским (Долгано-Ненецким) автономным округом и Эвенкийским автономным округом от 1 ноября 1997 года, с Москвой от 16 июня 1998 года, с Иркутской областью, Усть-Ордынским Бурятским автономным округом от 27 мая 1996 года, со Свердловской областью от 12 января 1996 года.

В-третьих, в силу положений федерального законодательства произошло прекращение действия оставшихся договоров. Федеральный закон от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения…» (ч. 2 ст. 32) устанавливал трёхлетний срок для приведения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в соответствие с его предписаниями. Однако в Законе ничего не было сказано об ответственности за неисполнение этой обязанности и последствиях её неисполнения. Поэтому к июню 2002 года ни в один из сохранивших действие договоров не были внесены необходимые поправки. Представляется, что это стало причиной закрепления в Федеральном законе от 4 июля 2003 года

[12] В этой связи неверным представляется утверждение М. В. Глигич-Золотарёвой о том, что в соответствии с Законом от 24 июня 1999 г. «не было заключено ни одного двустороннего договора между Федерацией и её субъектами». См.: Глигич-Золотарёва М. В. Указ. соч. С. 290.

[13] Российская газета. 2002. 2 октября.

№ 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» более жёсткого требования. Согласно ст. 5 данного Закона «договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, действующие на день вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат утверждению федеральным законом в течение двух лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона». Далее содержится правило о том, что договоры «не утверждённые в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, прекращают своё действие по истечении указанного срока». В соответствии со ст. 2 указанного закона он вступает в силу со дня его официального опубликования, то есть с 7 июля 2003 года[14]. Поскольку ни одного федерального закона об утверждении договора о разграничении предметов ведения и полномочий принято не было, то с 8 июля 2005 года все оставшиеся договоры прекратили своё действие.

В свете приведённых обстоятельств приходится констатировать, выражаясь словами М. В. Глигич-Золотарёвой, что «из всех возможных вариантов видения модели договорного регулирования был избран наиболее радикальный, заключающийся в отказе от практики разграничения компетенции посредством заключения договоров и соглашений, что вызвало свёртывание договорного процесса»[15].

Вышесказанное позволяет сделать вывод о существенном преобразовании первоначального смысла положений ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, вызванном динамично меняющейся конституционной практикой современной России.

(Первоначальная публикация: Причины и условия прекращения договорных отношений между Российской Федерацией и её субъектами в 2001–2005 гг.// Взаимодействие центра и регионов в практике государственного строительства: мировой и российский опыт: Материалы международной научно-практической конференции «Мировой и российский опыт взаимодействия центра и регионов в практике государственного строительства». Уфа: ДизайнПолиграфСервис, 2008. 316 с. С. 120–125.)

[14] Собрание законодательства РФ. 07.07.2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

[15] Глигич-Золотарёва М. В. Указ. соч. С. 293.

Федеративное устройство России в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: от буквального толкования к «преобразованию» конституционных основ (2008)

Одним из актуальных вопросов современной теории и практики отечественного конституционализма является вопрос о совершенствовании действующей Конституции. Несмотря на то, что ряд российских политиков и учёных доказывают необходимость полного или частичного реформирования действующей Конституции, либо, напротив, обеспечения её полной смысловой неизменности, почти никто не обосновывает возможность «преобразования», как срединного между ними пути развития российской Конституции. Под «преобразованием» конституции традиционно понимают изменение смысла её норм при сохранении неприкосновенности текста[1]. Реальностью сегодняшнего дня стали многочисленные факты смысловой подвижности федеральной конституции при формальной неизменности конституционного текста. Этот процесс является альтернативой текстуальной модификации Конституции России в форме её пересмотра или внесения в Конституцию РФ поправок. «Сверхжёсткость» федеральной конституции, наличие в ней содержательных дефектов и потребность в их сглаживании на фоне позиции центральной власти, придерживающейся принципа текстуальной неприкосновенности Конституции, обусловливают отставание Основного закона от развивающейся конституционной практики и вызванную этим необходимость его модернизации.

Немаловажную роль в процессе «преобразования» Основного закона играет Конституционный Суд Российской Федерации, призванный охранять Конституцию РФ, в том числе осуществляя её нормативное и казуальное толкование. Как известно, толкование норм права — «деятельность государственных органов, различных организаций и отдельных граждан, направленная на уяснение и разъяснение смысла и содержания общеобязательной воли законодателя, выраженной в нормах права»[2]. От «преобразования» оно отличается по своему механизму: при толковании главное выяснить подлинную и объективную волю нормотворца, обеспечив неприкосновенность самой нормы, а при «преобразовании» происходит определённая (порой кардинальная) переработка содержания нормы, хотя и без формального вторжения в неё. Кроме

---

[1] См. подробнее: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112; Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск, Изд-во НГУ. 2005. С. 8–18.

[2] Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М., 1998. С. 697.

того, толкование выступает одним из способов «преобразования» в содержательном смысле слова, одним из каналов обновления смыслового содержания нормы Конституции РФ. Другими словами, в некоторых случаях толкование является не буквальным, а неадекватным содержанию толкуемой нормы (ограничительным, распространительным), вероятным результатом чего становится «преобразование» соответствующих положений Конституции РФ. Большинство решений Конституционного Суда РФ по вопросам федеративного устройства представляет собой примеры адекватного толкования соответствующей конституционной нормы[3]. Гораздо сложнее выявить примеры тех постановлений и определений Конституционного Суда РФ, которые существенно изменяют смысл отдельных норм отечественной Конституции, устанавливающих основы федеративного устройства российского государства.

Представляется, что «преобразование» норм Конституции РФ о федеративном устройстве, осуществляемое посредством решений Конституционного Суда РФ проявилось в следующем: 1) уточнении «государственного» статуса республик в составе Российской Федерации, 2) свёртывании внутрифедерального договорного процесса, 3) ограничении прав республик в составе Федерации на установление своих государственных языков, 4) выявлении особенностей конституционно-правового статуса сложносоставных субъектов РФ, 5) изменении правовой природы сферы совместного ведения Федерации и её субъектов, 6) допустимости ограниченного регулирования предметов ведения Российской Федерации законодательством её субъектов.

1. В известном Постановлении от 7 июня 2000 г. №10-П Конституционный Суд ограничительно интерпретировал используемое в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ понятие «республика (государство)», указав (п. 2.1), что применительно к федеративному устройству это понятие «не означает — в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 года — признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определённые особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, наци-

[3] Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 13 мая 2004 г. №10-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в связи с запросом Администрации Псковской области» в строгом соответствии с «духом» и «буквой» Конституции РФ было подтверждено, что «по смыслу статьи 71 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с её статьями 11, 76, 77 и 78, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации и полномочия федеральных органов исполнительной власти» (п. 2). См.: Собрание законодательства РФ. 2004. №21. Ст. 2094.

онального и иного характера»[4]. Поскольку суверенитет изначально принадлежит Российской Федерации в целом (ч. 1 ст. 4 Конституции РФ), субъекты РФ в принципе не могут обладать суверенитетом, так как двух суверенитетов одновременно на одной и той же территории быть не может. Признание за республиками суверенитета в условиях, когда все другие субъекты РФ им не обладают, нарушило бы, по мнению Конституционного Суда, конституционное равноправие субъектов РФ, ибо «субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством»[5]. Исходя из сказанного, положения Конституции Республики Алтай о её суверенитете (а позднее и конституций других республик в составе РФ[6]) были признаны неконституционными[7]. В результате истолкования понятия «республика (государство)» оно приобрело новый смысл: суверенитет как общепризнанный атрибут любого государства получил отрицание применительно к таким государствам, как республики в составе РФ. Вывод Конституционного Суда представляется убедительным и обоснованным, так как в противном случае нарушается ряд положений российской Конституции (ч. 1 и 2 ст. 4, ч. 1 ст. 5, п. «б» ст. 71). Другими словами, произошло «преобразование» «буквы» Конституции РФ при сохранении её «духа». Ведь ещё на стадии обсуждения проекта действующей Конституции РФ неоднократно указывалось на то, что «суверенитет Российской Федерации в целом поглощает … суверенитет тех республик, которые входят в состав Российской Федерации»[8].

2. В ряде своих решений Конституционный Суд высказался в пользу законодательного, а не договорного пути разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Тем самым фактически нейтрализованной оказалась ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, закрепившая в качестве

---

[4] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. №10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2000. 21 июня.

[5] Там же.

[6] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. №92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан // Собрание законодательства РФ. 2000. №29. Ст. 3117.

[7] О критике данного определения см.: Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. М., 2005. С. 166–170.

[8] Конституционное Совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1996. Том 12. С. 16; Том 20. С. 49–50.

источников правового регулирования разграничения компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти Конституцию РФ, Федеративный договор и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, но не федеральные законы. Однако, как указал Конституционный Суд, «из буквального смысла статьи 72 Конституции РФ вытекает, что принципы разграничения предметов ведения и полномочий устанавливаются федеральными законами, принимаемыми в сфере совместного ведения»[9]. Указанная позиция была воспроизведена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» (п. 4)[10]. Конституционный Суд фактически дополнил положения ч. 3 ст. 11 Конституции РФ таким источником права, как федеральные законы, что следует из смысла ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ. Несмотря на то, что речь шла только о разграничении компетенции в рамках лесных правоотношений, данная правовая позиция Конституционного Суда универсализировалась, а в дальнейшем была воспринята Федеральным законом от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 12). Как и в первом случае, «преобразование» конституции было вызвано несогласованностью её норм, побудившей маневрировать между этими нормами, неизбежно модифицируя смысл одной из них.

3. В Постановлении от 16 ноября 2004 г. № 16-П Конституционный Суд поддержал закреплённое Федеральным законом от 11 декабря 2002 года «О внесении дополнения в статью 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»[11] ограничение права республик устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ). Ограничение выразилось в двух моментах: во-первых, Конституционный Суд подтвердил конституционность единой графической основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик в её составе (кириллицы) ввиду недопустимости установления законодательством республик иной графической основы их государственных языков; во-вторых, Конституционный Суд предусмотрел, что «статус государственных языков республик в составе Российской Федерации … не может быть предметом

[9] Определение Конституционного Суда РФ от 4 февраля 1997 г. № 13-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Иркутской области о соответствии Конституции Российской Федерации статей 33, 36, 37, 65, 66, 67 Водного кодекса РФ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». (Документ опубликован не был).

[10] См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

[11] См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 50. Ст. 4926.

исключительного ведения субъектов Российской Федерации»[12]. Полагаем, что выбор государственного языка должен включать в себя и выбор алфавита, хотя в данном случае эта составная часть права республик в составе Российской Федерации у них изъята и включена в сферу федерального ведения. Между тем ещё в период обсуждения проекта Конституции вопрос о государственных языках республик в составе Российской Федерации рассматривался в качестве сферы их исключительного ведения[13].

4. Ярким примером нетекстуальной модификации принципа равноправия субъектов РФ (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ) является толкование содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края (области)[14]. В Постановлении от 14 июля 1997 г. № 12-П заметна попытка Конституционного Суда РФ увязать принцип равноправия субъектов РФ с очевидными особенностями статуса сложносоставных субъектов РФ. С одной стороны, Суд констатирует, что «вхождение» не умаляет статуса автономного округа как равноправного субъекта РФ», с другой стороны, отмечает: «Вхождение автономного округа в состав края, области … означает такое конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом Российской Федерации, одновременно составляет часть другого субъекта Российской Федерации — края или области», что «определяет особенности статуса как автономного округа, так и края, области, в состав которых он входит»[15]. Конституционный Суд конкретизирует, что вхождение автономного округа в состав края (области) означает наличие у края (области) единых территории и населения, составными частями которых являются

[12] Постановление Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П «По делу о поверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С. И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 47. Ст. 4691.

[13] См.: Конституционное совещание. Том 12. С. 101.

[14] Следует оговориться, что о «преобразовании» Конституции РФ в данном случае можно вести речь весьма условно, поскольку в самой конституции неоднократно встречаются исключения из принципа равноправия субъектов РФ. Примером может послужить рассмотренное выше положение ч. 2 ст. 68 Конституции РФ о праве республик устанавливать свои государственные языки.

[15] Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

территория и население автономного округа, а также органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов в случаях и в пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов РФ и договором между их органами государственной власти. Отсутствие договора не может служить препятствием для распространения в одностороннем порядке юрисдикции органов государственной власти края (области) на автономный округ. В этой связи весьма дискуссионным представляется вывод Суда о равенстве правового статуса субъектов РФ, ибо «факт вхождения имеет определённые последствия и неизбежно сужает круг прав субъекта Федерации, входящего в состав другого субъекта РФ»[16]. Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» развил правовые позиции рассматриваемого Постановления Конституционного Суда, усилив дискриминацию автономных округов по отношению к другим видам субъектов РФ[17].

5. Решениями Конституционного Суда РФ был существенно изменён смысл отдельных конституционных положений, устанавливающих основы взаимоотношений Федерации и её субъектов в сфере совместного ведения. Показательной иллюстрацией в этом ряду является позиция Конституционного Суда о допустимости опережающего правового регулирования вопросов совместного ведения законодательством субъектов РФ. Отсутствие до 1999 года федерального закона, конкретизирующего положения ч. 2 ст. 76 Конституции РФ относительно допустимости (или недопустимости) опережающего правового регулирования субъектами РФ вопросов совместного ведения, обусловило появление правовой позиции Конституционного Суда РФ, разрешающей осуществлять такое регулирование[18]. По мнению некоторых исследователей[19], вывод Суда является спорным, ибо буквальное прочтение ч. 2 ст. 76 Конституции РФ свидетельствует о первичности федераль-

[16] Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 381.

[17] См. подробнее: Аничкин Е. С. Преобразование конституционно-правового статуса автономных округов в Российской Федерации // Актуальные проблемы судебно-правовой политики: Сб. статей IV Международной научно-практической конференции / под ред. А. В. Малько и др. Пенза, 2007. С. 54–57.

[18] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

[19] См.: Лебедев А. Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 137–140; Полянский В. В. Конституционный процесс и политика // Государство и право на рубеже веков (ма-

ного законодательного регулирования по предметам совместного ведения. Не оспаривая правильности и своевременности правовой позиции Суда, следует отметить: двусмысленность положений ч. 2 ст. 76 Конституции РФ позволяла с той же вероятностью сделать и обосновать противоположный вывод. Однако медлительность федерального законодателя на фоне расширяющейся практики опережающего правового регулирования предопределила решение вопроса в пользу субъектов Федерации. Впоследствие указанная правовая позиция нашла отражение в ч. 2 ст. 12 ранее действующего Федерального закона от 24 июня 1999 года №119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[20]. Тем самым, Закон на основе постановления Конституционного Суда РФ существенно изменил смысл положений ч. 2 ст. 76 Конституции РФ. Это свидетельствует о некоторой децентрализации правового регулирования сферы совместного ведения и её фактическом превращении в сферу конкурирующей компетенции Федерации и субъектов Федерации.

В то же время иные правовые позиции Конституционного Суда свидетельствуют о сужении правовых возможностей субъектов РФ в отношении предметов совместного ведения и усилении централизации правового регулирования данной сферы. Во-первых, Суд вывел правовую позицию, согласно которой субъект РФ в сфере совместного ведения не вправе урегулировать основные положения, основные институты отрасли законодательства, которые Конституцией РФ отнесены к предметам совместного ведения. В частности, в Постановлении от 30 ноября 1995 года №16-П (п. 3) Конституционным Судом был рассмотрен вопрос о неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ в сфере административной ответственности и иных административных мер. По мнению Суда (п. 3), если региональные нормативные правовые акты в этой сфере затрагивают «не только организацию системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, но и принципы, основные положения и институты административного права и административной ответственности», то есть, по сути дела, основы административного права, то такие положения означают вторжение в компетенцию федерального законодателя и нарушают принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ[21]. Следовательно,

териалы Всероссийской конференции). Том «Конституционное и административное право». М., 2000. С. 61.

[20] Российская газета. 1999. 30 июня.

[21] Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. №16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы

в области административного права, которое в силу п. «к» ст. 71 Конституции РФ является предметом совместного ведения, Суд чётко очертил компетенцию федерального законодателя, фактически использовав доктрину «оккупированного законодательного поля»[22]. Более того, в п. 3 резолютивной части Постановления от 30 ноября 1995 г. Суд призвал Федеральное Собрание «урегулировать вопрос о статусе депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, основных гарантиях беспрепятственного и эффективного осуществления депутатских полномочий»[23]. Другими словами, Конституционный Суд предлагает принять исчерпывающий федеральный закон по данному вопросу, который фактически исключит возможность самостоятельного законотворчества субъектов РФ. Однако положения ст. 72, ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ не предполагают исключение законов субъектов РФ из круга источников правового регулирования предметов совместного ведения Федерации и её субъектов.

Во-вторых, Конституционный Суд, предусмотрев возможность опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения со стороны субъектов РФ, впоследствие эту возможность ограничил. Так, в Постановлении от 15 декабря 2003 г. № 19-П (п. 7) Суд констатировал, что признание за субъектами Российской Федерации права осуществлять опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения не даёт им автоматически полномочий по решению в полном объёме вопросов, имеющих универсальное значение как для законодателя в субъектах РФ, так и для федерального законодателя, и в силу этого подлежащих регулированию федеральным законом[24]. Позиция Суда порождает проблему поиска критериев «универсальности» вопросов, которые могут регулироваться только федеральными законами. Пока исключительно федеральный «срез» правового регулирования тех или иных вопросов совместного ведения не будет чётко установлен, вероятны и реальны ситуации злоупотребления правом со стороны федерального законодателя.

В-третьих, был изменён буквальный смысл положений ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ об издании по предметам совместного ведения РФ и её субъектов федеральных законов. В уже упомянутом По-

утверждённого Постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4969.

[22] Об этой доктрине см. подробнее: Юдин Ю. А., Шульженко Ю. Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). М., 2000. С. 53–60.

[23] Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4969.

[24] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 52 (ч. 2). Ст. 5101.

становлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П (п. 6) к числу источников правового регулирования предметов совместного ведения кроме федеральных законов были отнесены федеральные подзаконные нормативные правовые акты. По этому поводу Н. М. Добрынин резонно замечает: «Тот факт, что о них ничего не сказано в Конституции, Суд истолковал как наделение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации правом принимать собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам разграничения компетенции»[25]. Очевидно «преобразование» не только ч. 2 и 5 ст. 76, но и ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, установившей перечень источников разграничения компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти. Подзаконные нормативные правовые акты принимаются на основании и во исполнение законов и по своему назначению отличаются от законов большей детальностью. Неудивительно, что это стало одной из причин сегодняшней «перегруженности» правового регулирования предметов совместного ведения источниками федерального права.

Как видно, вопреки собственной позиции о том, что «недопустимо произвольное сужение правовых возможностей субъектов федерации»[26], Конституционный Суд практически способствует такому сужению. В решениях Суда прослеживается линия на усиление Федерации, создание для Федерации дополнительных прав, особенно в сфере совместного ведения.

6. В противовес предшествующей тенденции примечательны два постановления Конституционного Суда РФ, в которых Суд допустил ограниченную возможность субъектов РФ регулировать такой предмет ведения Российской Федерации, как права и свободы человека и гражданина. В Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П Конституционный Суд указал, что при признании федеральным законодателем возможности введения отзыва должностного лица местного самоуправления решение вопроса об установлении или неустановлении на территории конкретного субъекта РФ данной формы непосредственной демократии является прерогативой соответствующего субъекта РФ, а отсутствие закона субъекта РФ об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения института отзыва уставом самого муниципального образования. При этом самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагается не только путём его установления в уставе

[25] Добрынин Н. М. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 75.

[26] Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года «О дорожных фондах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 29. Ст. 3543.

муниципального образования, но и путём «отсылки к регулирующему данную процедуру закону субъекта Российской Федерации, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании» (п. 2)[27]. Таким образом, региональному законодателю была предоставлена возможность регулирования дополнительного права избирателей — права на отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления. В итоге произошло сущностное изменение положений п. «в» ст. 71 и ч. 1 ст. 76 Конституции РФ.

В Постановлении от 4 апреля 1996 г. суд «подправил» правило ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которому «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом». Выразив правовую позицию, в соответствии с которой «налогообложение всегда означает определённые ограничения права собственности» и, учитывая, что субъекты РФ вправе устанавливать региональные налоги и сборы (ст. 14 Налогового кодекса РФ), Суд предусмотрел: «На законы субъектов Российской Федерации о налогах и сборах в полной мере распространяется положение статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом лишь в той мере, в какой это способствует определённым конституционно значимым целям, то есть пропорционально, соразмерно им» (п. 5)[28]. Следовательно, ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно посредством не только федеральных законов, но и законов субъектов РФ. Всё это, по справедливому замечанию Н. С. Бондаря, «является косвенным подтверждением того, что соответствующие вопросы не могут решаться без определённого проникновения субъектов Российской Федерации в сферу правового регулирования прав и свобод человека и гражданина»[29].

---

[27] Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

[28] Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

[29] Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 362.

Таким образом, в практике Конституционного Суда РФ накопилось немало решений, «подправляющих» смысл отдельных конституционных норм о федеративном устройстве. Большинство случаев «преобразования» норм Конституции России, устанавливающих основы федеративного устройства свидетельствует о профедеральной направленности решений Конституционного Суда РФ и вытекающем из этого умалении прав субъектов Федерации. Рассмотренные примеры «преобразования» федеральной Конституции подчёркивают нормативный характер решений Конституционного Суда РФ, обусловленный его правотворческой деятельностью. Конституционный Суд создает своеобразные правоположения, которые, наполняя ту или иную норму Конституции РФ конкретным содержанием, уточняя механизм её реализации и определяя сферу и границы действия, в некоторых случаях трансформируют действительный смысл положений Основного закона. Примечательно, что «преобразующий» характер имеют не столько постановления Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ, сколько его постановления по делам об абстрактном и конкретном нормоконтроле, определения «с позитивным содержанием», «отказные» определения.

(Первоначальная публикация: Федеративное устройство России в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: от буквального толкования к «преобразованию» конституционных основ // Правоведение. 2008. № 6. С. 56–65.)

Соотношение федерального и регионального законодательства по предметам совместного ведения: направления оптимизации (2010)

Формирование российского законодательства в последние несколько лет отличается преобразованием соотношения законодательных полномочий Федерации и её субъектов по предметам совместного ведения. Как известно, Конституция РФ, закрепляя перечень предметов совместного ведения (ст. 72), не конкретизирует, что именно в рамках того или иного предмета совместного ведения уполномочена регулировать Федерация, а что её субъекты. Поэтому разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти по предметам совместного ведения осуществляется Федерацией зачастую в одностороннем порядке и к тому же не всегда системно и чётко. Одним из последствий этого является централизация законодательного регулирования предметов совместного ведения. Явная несбалансированность правового регулирования сферы совместного ведения, чрезмерная зависимость региональных законодательных органов от федерального законодателя, недостаточный уровень качества законодательства в указанной сфере ведения обусловливают острую

необходимость совершенствования законотворчества и взаимодействия двух уровней законодательства. В связи с этим полагаем возможным выделить ряд мер, способствующих повышению эффективности современного российского законодательства по предметам совместного ведения.

1. Оптимизация процедуры согласования федеральных законов, принимаемых по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Как известно, процедура участия органов государственной власти субъекта РФ в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения урегулирована ст. 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Несовершенство положений данной статьи и недостатки практики согласования федеральных законов по предметам совместного ведения способствуют игнорированию мнений субъектов РФ и одностороннему поведению федерального центра в ходе принятия и изменения федеральных законов.

Во-первых, распространённым основанием отклонения отзыва органа государственной власти субъекта РФ на проекты федеральных законов является истечение 30-дневного срока подачи отзыва. Поэтому, а также по иным формальным основаниям (например, подписание отзыва заместителем главы исполнительной власти субъекта РФ) значительная часть отзывов из субъектов РФ отклоняется. Так, по проекту Федерального закона «О недрах» (по состоянию на 15 ноября 2005 года) поступило 137 отзывов от органов государственной власти 81 субъекта РФ, но при этом отзывы только из 27 субъектов РФ оказались правильно оформленными, и лишь 5 из правильно оформленных отзывов были представлены в установленный срок[1]. Подобная практика свидетельствует о том, что при современном обилии проектов федеральных законов по предметам совместного ведения субъектам РФ сложно в столь короткие сроки приготовить продуманные и качественные отзывы. Немаловажным фактором являются также объём законопроекта и его вид (вновь принятый, поправочный). В этой связи предлагаем в п. 2 ст. 26.4 Закона внести изменение, предусматривающее увеличение срока отзыва на федеральные законопроекты по предметам совместного ведения до 60 дней.

Во-вторых, существующий механизм согласования не отражает особенностей принятия «пакетных» (интегральных) законопроектов. При этом необходимо различать два вида таких законопроектов: ко-

[1] Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. М., 2007. С. 234.

торые одновременно затрагивают и предмет ведения Российской Федерации и предмет совместного ведения (например, предусмотренная п. «в» ст. 71 и п. «б» ст. 72 Конституции РФ «защита прав и свобод человека и гражданина») и которые предполагают изменение и дополнение нескольких федеральных законов по предметам совместного ведения. По этой причине представляется необходимым внести в ст. 26.4 Закона два дополнения к такого рода законопроектам. Первое: если хотя бы одно из изменений в законопроекте затрагивает вопросы совместного ведения Федерации и её субъектов, то следует применять установленную ст. 26.4 Закона процедуру согласования в части тех положений законопроекта, которые касаются предметов совместного ведения. Второе: при внесении на рассмотрение в Государственную Думу законопроекта о внесении поправок в несколько федеральных законов по предметам совместного ведения целесообразно предоставить субъектам РФ право представлять отзывы по поправкам в каждый из законопроектов.

В-третьих, очевидным пробелом действующего законодательства является отсутствие указаний на последствия несоблюдения процедуры предварительного выявления позиций субъектов РФ на внесенные в Государственную Думу законопроекты по предметам совместного ведения. По этой причине своевременным и обоснованным выступает предложение, отражённое в Докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2005 года «О состоянии законодательства Российской Федерации». По мнению авторов доклада, если субъект РФ не мог выразить свою позицию по принимаемому по предмету совместного ведения законопроекту из-за несоблюдения Федерацией согласительных процедур, то это «должно было бы приводить к снятию законопроекта с рассмотрения на любой стадии законодательного процесса, а в случае вступления закона в силу — к приостановлению действия оспариваемых субъектами РФ положений таких законов на период судебного разбирательства в Конституционном Суде Российской Федерации». В то же время субъекты РФ, получившие в силу ст. 26.4 Закона право участвовать в процедурах согласования, но таким правом не воспользовавшиеся, «должны быть законодательно ограничены в праве на оспаривание указанных решений»[2] [1; с. 237].

2. Расширение практики использования консолидированной законодательной инициативы субъектов РФ. Консолидированную законодательную инициативу понимают в широком и узком смысле слова. В широком смысле слова это внесение в Государственную Думу законопроекта совместно несколькими субъектами права законодательной инициативы, перечисленными в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ (например, депутатами Государственной Думы и членами Совета

[2] Там же. С. 237.

Федерации)[3]. В узком смысле слова речь идёт о коллективном внесении законодательной инициативы от законодательных (представительных) органов государственной власти нескольких субъектов РФ.

Более актуальной представляется необходимость активизации консолидированной законодательной инициативы субъектов РФ, что объясняется крайне низкими показателями учёта региональных законодательных инициатив. Так, с 1995 по 2005 гг. в Государственную Думу было внесено 3305 законопроектов, разработанных законодательными органами субъектов РФ (30% от общего числа законопроектов, внесённых всеми субъектами права законодательной инициативы), а по состоянию на 1 января 2006 года стали федеральными законами только 110 (чуть более 3%)[4]. В Послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года Президент РФ в качестве основных причин такого положения назвал недостаточную проработку региональных законопроектов, большое количество альтернативных законопроектов в Государственной Думе и плохую информированность регионов о законодательном процессе на федеральном уровне[5]. Исходя из этого, использование консолидированной законодательной инициативы позволит улучшить качество представляемых законопроектов, усилит их обоснованность, а, следовательно, повысит вероятность «прохождения» законопроекта на федеральном уровне.

3. Сокращение в законах субъектов РФ числа норм, дублирующих нормы федеральных законов. В основном это актуально для случаев, когда субъект РФ воспроизводит нормы федеральных законов, принятых по предметам ведения Российской Федерации. Факт воспроизведения фрагментов текста федерального закона в конституции (уставе) или текущем законе субъекта РФ уже порождает противоречие, поскольку региональный акт регулирует вопросы, которые он регулировать не должен. Кроме того, федеральные законы, принимаемые по предметам ведения Российской Федерации, имеют прямое действие на всей территории России (ст. 71 Конституции РФ) и для своей реализации не требуют копирования в законах субъектов РФ. При дублировании федерального законодательства нормы законов субъектов РФ перестают иметь самостоятельное значение и смысл в их существовании утрачивается.

Самостоятельное законотворчество субъектов РФ отсутствует и в случае, когда субъект РФ активно воспроизводит нормы федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения Федерации

---

[3] Шаклеин Н. И. Динамика и качество законотворческого процесса в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. №9. С. 3–14.

[4] Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. М., 2007. С. 216, 224.

[5] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года // Российская газета. 2008. 6 ноября.

и её субъектов. Более того, данный подход со стороны регионального законодателя довольно уязвим: если в федеральный закон вносятся изменения и дополнения, то возникает необходимость внесения поправок в соответствующие законы субъектов РФ. Учитывая частую изменчивость федерального законодательства, становится очевидной нестабильность находящегося в зависимости от него законодательства субъектов РФ. Также подобного рода нормативное дублирование содержит высокую вероятность искажения смысла федерального закона, поскольку объединяет в себе как нормы федерального, так и регионального уровней.

К решению проблемы нормативного дублирования необходимо подходить дифференцированно в зависимости от того, по каким предметам ведения приняты федеральные законы. В Рекомендациях по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утверждённых Приказом Министерства юстиции РФ от 29 октября 2003 г. №248 (п. 24), по рассматриваемому вопросу закреплено следующее правило: «В законодательстве субъектов Российской Федерации, в том числе конституциях и уставах, часто воспроизводятся нормы Конституции Российской Федерации и актов федерального законодательства. Вопрос о том, является ли это нарушением федерального законодательства, решается применительно к каждому конкретному случаю»[6]. Полагаем нужным внести в указанный пункт определённые уточнения. Во-первых, воспроизведение в законах субъектов РФ норм федерального законодательства по предметам ведения Российской Федерации должно признаваться недопустимым. Во-вторых, дублирование в законах субъектов РФ положений федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения, должно ограничиваться случаями, когда это действительно необходимо. В основном дублирование исходных норм федерального законодательства может быть востребовано в том случае, если субъект РФ в пределах своей компетенции осуществляет их конкретизирующее регулирование. В-третьих, в законах субъектов РФ следует чаще использовать отсылки к федеральным законам, регулирующим те или иные вопросы совместного ведения, чтобы всякий раз при изменении (дополнении) федерального закона не поправлять закон субъекта РФ.

4. Корректировка положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» в части установления права субъектов РФ на осуществление опережающего правового регулирования. Согласно п. 2 ст. 3 Закона: «Субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до при-

[6] Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2003. №11.

нятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трёх месяцев»[7]. Получается, что в течение этих трёх месяцев сохраняются противоречия между нормами федерального закона и законодательством тех субъектов РФ, которые воспользовались правом опережающего правового регулирования соответствующих вопросов. В свою очередь динамичные изменения федерального законодательства порождают случаи несвоевременного реагирования на них со стороны субъектов РФ, что неизбежно умножает число правовых коллизий. Предлагаем дополнить п. 2 ст. 3 Закона следующим положением: «На период приведения законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с принятым федеральным законом действие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации приостанавливается».

5. Активизация создания при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ специальных экспертных советов. Подобные органы уже созданы в ряде субъектов РФ, например, Институт регионального законодательства при Воронежской областной Думе, региональный Центр мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края, отдел мониторинга законодательства в аппарате Законодательного Собрания Ростовской области [2; с. 12–13]. Несмотря на многообразие их форм и названий, полагаем, что основное назначение указанных образований должно состоять в осуществлении предварительного контроля за соответствием принимаемых законов Конституции РФ, федеральному законодательству, конституции (уставу) субъекта РФ и в выявлении возможных противоречий с нормами действующих законов конкретного субъекта РФ с последующим вынесением рекомендательных заключений. Иными словами, миссией специальных экспертных комиссий могло бы стать предотвращение появления различных коллизий в законодательстве. Эффективность работы специальных советов, несомненно, усилилась бы в результате регулярного привлечения в качестве экспертов представителей юридического научного сообщества.

6. На основании п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следует предусмотреть необходимость

[7] Федеральный закон от 4 июля 2003 г. №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №27 (ч. 2). Ст. 2709.

согласования проекта конституции (устава) субъекта РФ и проектов законов о поправках к конституции (уставу) субъекта РФ как основополагающих актов в системе законодательства субъектов РФ с Федеральным Собранием РФ. Ввиду недавнего создания Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации[8] целесообразно было бы установить обязанность законодательного (представительного) органа государственной власти направлять проекты названных законов в Центр мониторинга права. Соответственно, в Положении о Центре мониторинга права следует предусмотреть его обязанность проводить экспертизу проекта конституции (устава) субъекта РФ, проектов законов о поправках в конституцию (устав) субъекта РФ с вынесением заключений рекомендательного характера. В настоящее время Положение о Центре мониторинга права закрепляет лишь общие задачи и функции данного органа (например, анализ результатов законодательной деятельности на региональном уровне)[9] [7], которые могут быть конкретизированы в русле предварительной проверки региональных основных законов. В случае если конституция республики в составе Российской Федерации принимается особым учредительным органом или посредством республиканского референдума, обязанность направления проекта конституции можно возложить на особый учредительный орган и комиссию, осуществляющую подготовку и проведение референдума республики в составе Российской Федерации по принятию республиканской конституции.

(Первоначальная публикация: Соотношение федерального и регионального законодательства по предметам совместного ведения: направления оптимизации // Представительная и законодательная власть: история и современность: материалы науч.-практ. конф. / под общ. ред. С. В. Землюкова. — Барнаул: ООО «Изд. дом Барнаул». — 2010. 464 с. С. 217–223. + размещена в СПС «Гарант» (Алтайский выпуск).)

[8] Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16 ноября 2007 г. №496-СФ «О Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. №48 (ч. 2). Ст. 5853.

[9] Положение о Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 апреля 2008 г. №173рп-СФ // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

Мониторинг законодательства в субъектах Российской Федерации: пути совершенствования (2011)

Одним из актуальных вопросов современной юридической науки является повышение качества и эффективности действия законодательства. При этом речь идёт не только об оценке состояния действующего законодательства, но и об оценке уровня законотворческой работы и правоприменительного процесса. Данная проблема актуализируется на фоне многочисленных дефектов действующего законодательства (пробелы, противоречия, неопределённые по смыслу положения), обусловливающего необходимость его оптимизации. Ряд дефектов законодательства закладываются ещё на этапе законотворчества, и, напротив, даже при высоком качестве закона его эффективность может снизиться по причине непрофессионального правоприменения. Важнейшим и перспективным направлением совершенствования законодательства является его мониторинг, позволяющий снизить степень разбалансированности в механизмах принятия и реализации законов и способствующий своевременному реагированию на несовершенство правового регулирования и обусловленные этим проблемы правоприменительной практики.

Мониторинг законодательства является важнейшей составной частью правового мониторинга. Последний понимают в широком и узком смысле слова. В первом случае правовой мониторинг представляет собой систему информационных наблюдений, позволяющую анализировать и оценивать: «1) результаты нормотворческой деятельности, прежде всего законопроектной (правотворческий процесс); 2) качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с представленной ему правотворческой компетенцией; 3) эффективность их практического действия, реализации (правоприменительный процесс)»[1]. В узком смысле слова мониторинг охватывает только оценку текущего состояния нормативного правового акта, безотносительно к его разработке, применению и перспективам. Более обоснованным представляется широкий подход, позволяющий исследовать все стадии «жизни» закона: от законодательной идеи до принятия основанных на законе правоприменительных актов. Именно мониторинг законодательства должен стать не только основным фактором повышения эффективности законодательства, но и стратегическим направлением его совершенствования. Сложно не согласиться с В. Л. Негробовым в том, что мониторинг законодательства должен обрести «государственно-плановый и системный характер, вестись на солидной информационной и материально-финансовой базе, исключающей узковедомственный подход, при отлаженной обратной связи «законодатель-правопримени-

[1] Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие. М., 2009. С. 19.

тель» под контролем общественности»[2]. Но если на федеральном уровне эта деятельность организационно и нормативно институционализирована[3], то на региональном уровне предстоит сделать ещё очень многое. В этой связи актуален поиск мер по дальнейшему совершенствованию мониторинга регионального законодательства. Не претендуя на полноту, полагаю, что своевременными и перспективными путями совершенствования мониторинга законодательства в субъектах РФ могло бы стать следующее.

1. Для обеспечения эффективности регионального законодательства необходимо выявить и систематизировать конкретные формально-юридические критерии такой эффективности. Критерии эффективности — это показатели, на основании которых производится оценка способности норм законодательства приносить желаемый эффект и в то же время своеобразные ориентиры к которым необходимо стремиться при достижении надлежащего качества законодательства. Данные критерии целесообразно различать в отношении законотворчества, оценки состояния законодательства и правоприменения. В свою очередь, критерии оценки состояния законодательства неодинаковы в зависимости от уровня эффективности законодательства. Применительно к нижестоящему уровню следует вести речь об эффективности отдельных норм законодательства. Срединное положение занимает уровень эффективности действия конкретных законов. Наиболее высоким является уровень эффективности российского законодательства в целом. Например, в качестве универсальных критериев эффективности норм законодательства можно рассматривать такие показатели, как соответствие его норм общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам с участием Российской Федерации; конституционность норм текущего законодательства; отсутствие противоречий норм законодательства субъектов РФ нормам федерального законодательства, регулирующим предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Федерации и её субъектов[4].

2. Важным представляется повсеместное создание региональных центров мониторинга законодательства. Подобные органы уже созда-

[2] Негробов В. Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики. Дисс…к.ю.н. Белгород, 2008. С. 171.

[3] См.: Положение о Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 апреля 2008 г. // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был); Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

[4] См. подробнее: Аничкин Е. С. Условия и критерии эффективности конституционного законодательства Российской Федерации // Российское право в Интернете. 2009. № 5 (спецвыпуск) / www.rpi.msal.ru/prints/200905_11anichkin.html.

ны в ряде субъектов РФ, например, Институт регионального законодательства при Воронежской областной Думе, региональный Центр мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края, отдел мониторинга законодательства в аппарате Законодательного Собрания Ростовской области, Уральский институт регионального законодательства. Несмотря на многообразие их форм и названий, полагаем, что основное назначение указанных образований должно состоять в осуществлении экспертной оценки соответствия принимаемых законов Конституции РФ, федеральному законодательству, конституции (уставу) субъекта РФ, в выявлении возможных и реальных противоречий с нормами действующих законов конкретного субъекта РФ и в оценке практики применения законов. Эффективность работы центров мониторинга, несомненно, усилилась бы в результате регулярного привлечения в качестве экспертов представителей юридического научного сообщества. В рамках научного сопровождения мониторинга учёные могли бы заниматься разработкой законопроектов, экспертизой проектов законов и действующего законодательства, участием в повышении квалификации депутатов, государственных и муниципальных служащих.

Работа региональных центров мониторинга законодательства, а при их отсутствии осуществление правового мониторинга в субъектах РФ вообще, требуют нормативно-правового оформления. По этой причине нормативно-правовая институционализация мониторинга может быть выражена в положении о региональном центре мониторинга законодательства, в специальном подзаконном нормативном акте об осуществлении правового мониторинга в соответствующем субъекте РФ, либо в региональном законе о нормативных правовых актах[5].

3. Весьма перспективной является зарождающаяся практика ежегодных докладов о состоянии законодательства того или иного субъекта РФ. По аналогии с докладами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, которых подготовлено уже пять (с 2004 по 2009 гг.)[6], подобного рода доклады внедрены в практику законодательных (представительных) органов нескольких субъектов РФ[7]. Доклад закрепляет

[5] Положительный опыт нормативно-правового регулирования мониторинга имеется в ряде субъектов РФ. См., например: Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. №80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2007. №1; Закон Томской области от 7 марта 2002 г. №9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 2002. №4 (65).

[6] См., например: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М.:, 2009. 512 с.

[7] См.: Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 3 июля 2008 г. №489 о докладе Алтайского краевого Законодательного Собра-

конечные результаты правового мониторинга и является своеобразным результатом осмысления профессиональной законотворческой деятельности. Типичный доклад о состоянии законодательства включает в себя упорядоченную информацию о количественных и качественных параметрах законодательства и тенденциях и перспективах его развития. Однако в докладах следует уделять внимание анализу дефектов законотворчества, содержания действующего законодательства и практики применения его норм, ибо адекватное понимание правовых проблем зачастую выступает в качестве основы их успешного решения. Так, в докладе «О состоянии законодательства Алтайского края в 2009 году» отсутствует информация о практике применения законов Алтайского края судами. Очевидно, что судебные решения есть значимый правоприменительный индикатор, позволяющий, в том числе вскрывать недостатки в законодательном регулировании с целью улучшения его содержания и устранения нежелательных последствий применения конкретного закона.

4. Опосредованным способом мониторинга законодательства является систематизация накопленных результатов применения законов субъектов РФ их конституционными (уставными) судами. Одним из основных результатов такой деятельности являются правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ. В этой связи приоритетным представляется устранение противоречащих друг другу правовых позиций по одному и тому же вопросу, а равно устранение правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ, входящих в противоречие с правовыми позициями Конституционного Суда РФ. Упорядочение правовых позиций конституционным (уставным) судам желательно проводить через процедуру формальной отмены правовой позиции (пересмотр), хотя на практике всё более укореняется умолчание об изменении правовой позиции, то есть её фактическое, а не формальное преодоление.

(Первоначальная публикация: Мониторинг законодательства в субъектах Российской Федерации: пути совершенствования // Российское государство и право: традиции, современность, будущее: Мат. всерос. научн.-практ. конф., Барнаул, 16–17 сентября 2010 г. / под ред. В. Я. Музюкина, Е. С. Аничкина. Барнаул, Изд-во Алт. ун-та, 2011. 296с. С. 56–58.)

ния «О состоянии законодательства Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. 2008. № 148. Ч. 1; Постановление Московской городской Думы от 24 декабря 2008 г. № 355 о докладе Московской городской Думы «О состоянии законодательства города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2009. № 2. Ст. 341.

6. Международное частное право

Современные тенденции развития международного частного права (2006)

Расширение преподавания в вузах нашей страны международного частного права (далее — МЧП) обусловлено существенными социально-экономическими и политическими изменениями последних лет. Постепенный переход России к большей открытости, интернационализация хозяйственной жизни и, как следствие этого, значительное увеличение числа прямых отношений российских граждан и юридических лиц с иностранными гражданами и организациями в различных областях частного права, вызывают необходимость в совершенствовании правового регулирования частных отношений, осложненных иностранным элементом. В связи с этим возрастает роль МЧП как регулятора таких отношений, что сообщает импульс фундаментальным и прикладным исследованиям в области МЧП и способствует повышению внимания к его преподаванию.

В настоящее время МЧП выступает в качестве неотъемлемого компонента и показателя качества юридического образования. Излишне доказывать, что современный юрист должен знать хотя бы основы правового регулирования частных отношений с иностранным элементом. В связи с этим возникает необходимость совершенствования преподавания МЧП, что должно выразиться, в частности, в изучении новых актуальных и малоисследованных вопросов МЧП.

Одной из актуальных проблем современного МЧП является выявление тенденций его развития. Эта проблема обусловлена высокой динамичностью МЧП, весьма частым изменением его источников и норм. В связи с этим возникает необходимость познать устойчивые направления развития МЧП, характерные для всех или для большинства стран современного мира. Представляется, что к числу отчетливо выраженных тенденций развития МЧП в настоящее время можно отнести следующие.

1. **Унификация МЧП.** Унификация (от лат. unie facere — делать единым) права процесс создания одинаковых по содержанию, единообразных норм во внутреннем праве разных государств. То есть «унификация права означает «сотрудничество государств, направленное на создание, изменение или прекращение одинаковых (единообразных, унифицированных) правовых норм во внутреннем праве определенного круга государств»[1]. Следовательно, унификация МЧП есть формирование единообразных норм МЧП — коллизионных и материальных норм, которые регулируют частные отношения, осложненные иностранным элементом.

[1] Международное частное право. Учебник / Под ред. Г.К. Дмитриевой. М., 2001. С. 175.

Необходимость унификации вызвана неоднородностью норм различных национально-правовых систем, регулирующих частные общественные отношения (гражданские, семейные, трудовые). В случае, когда частное общественное отношение осложняется иностранным элементом, на его регулирование начинают претендовать несколько национально-правовых систем. Однако одновременное применение норм этих национально-правовых систем невозможно в силу их неоднородности, неодинаковости. Из этого следует необходимость применять коллизионную нормы и на ее основе выбирать ту национально-правовую систему, с которой отношение связано наиболее тесно. Унификация позволяет искоренить проблему выбора применимой национально-правовой системы путем создания одинаковых по содержанию норм. Единообразие в содержании норм права в принципе исключает возможность появления коллизий между ними. Таким образом, предпосылкой унификации является неоднородность норм правовых систем стран мира, а ее целью максимально возможное обеспечение их единообразия. Унификация позволяет внести ясность и предсказуемость в правовое регулирование отношений, а также адаптировать нормы права к регулированию интернациональных отношений.

В процессе унификации норм МЧП просматривается два этапа. На первом этапе создается совокупность соответствующих международно-правовых норм в форме международного договора и государства берут на себя международно-правовые обязательства обеспечить их применение. Примечательно, что нормы международного договора обязательны только для государств, являющихся сторонами такого договора. Особенностью рассматриваемого этапа унификации является его осуществление преимущественно в рамках международных организаций. Основными международными организациями, которые специализируются на унификации права, являются Гаагские конференции по международному частному праву[2], Римский институт по унификации частного права (УНИДРУА), Комиссия ООН по праву международной торговли.

Второй этап унификации сводится к восприятию международно-правовых норм внутренним законодательством государств-участников договора. В результате во внутреннем праве различных государств появляются полностью совпадающие по содержанию нормы. Трансформация норм международного договора в нормы внутреннего права осуществляется посредством национальных нормативных правовых актов (федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ). Этими же актами определяется место унифицированных норм в российском праве: если международный договор инкорпорируется

[2] Первыми результатами их деятельности стали три семейно-правовых конвенции 1902 года, содержащие коллизионные нормы (о браке, о разводе и судебном разлучении супругов, об опеке над несовершеннолетними).

в форме федерального закона, то его нормы обладают юридической силой федерального закона; если договор вводится подзаконным актом, то его нормы имеют юридическую силу соответствующего подзаконного акта.

Унификация представляет собой многогранное явление, в связи с чем она может быть классифицирована по различным основаниям. Во-первых, она различается в зависимости от характера норм, подвергнутых единообразному регулированию. По данному критерию разграничивают унификацию коллизионных норм, унификацию материальных норм и смешанную унификацию.[3] Примером унификации коллизионных норм является Римская конвенция 1980 года о праве, применимом к договорным обязательствам; примером унификации материальных норм выступает Оттавская конвенция 1988 года о международном финансовом лизинге; в качестве примера смешанной унификации предстают Общие условия поставок товаров хозяйственными организациями стран-членов СЭВ 1968/1988 гг. Во-вторых, унификация подразделяется в зависимости от вида частно-правовых отношений, которые подвергаются единообразному регулированию. Например, это унификация договорного права, деликтного права, права интеллектуальной собственности, наследственного права, брачного права и т. п. В-третьих, унификация различается в зависимости от ее уровня на универсальную, региональную и локальную. Универсальная унификация предназначена для всех стран мира, следовательно, международные договоры ее опосредующие открыты для всеобщего участия (например, Венская конвенция ООН 1980 года о договорах международной купли-продажи товаров). Региональная унификация осуществляется в отношении ограниченного числа государств, например, государств-участников международной региональной организации (например, Минская конвенция стран СНГ 1993 года о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам).[4] Проявлением локальной унификации является двусторонние договоры, в связи с чем степень локальной унификации наиболее низкая (например, Договор о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам между СССР и Народной Республикой Болгарией 1975 года).

Вместе с тем на пути унификации возникают существенные правовые преграды, к числу которых, на наш взгляд, относятся следующие. Во-первых, современное международное право не предусматривает обязанность государств участвовать в том или ином международном договоре. Следовательно, в государстве-неучастнике общественные отношения, составляющие предмет договора будут регулироваться по-другому.

[3] См.: Ануфриева Л. П. Международное частное право: В 3-х т. Том 1. Общая часть. М., 2002. С. 37.

[4] См. подробнее: Вилкова Н. Г. Унификация коллизионных норм в рамках СНГ // Журнал российского права. 1997. № 10.

Более того, в нескольких областях МЧП (главным образом, это семейные и наследственные отношения), где в наибольшей мере отражаются национальные, религиозные, культурные, исторические особенности, успехи унификации весьма скромны. Во-вторых, унифицированное регулирование не всегда является исчерпывающим, что обусловливает его пробельность. Вследствие этого за пределами международного договора «в недостающей части» остается национально-правовое разнообразие, а значит благоприятная основа для возникновения коллизий. В-третьих, государство-участник договора зачастую может воспользоваться оговоркой о неприменении отдельных положений договора, что порождает разнообразие в правовом регулировании отношений даже в государствах-участниках международного договора. В-четвертых, значительное количество унифицированных норм являются диспозитивными. Из этого следует возможность отступать от этих норм во внутреннем законодательстве государства-участника, либо возможность их изменения в конкретном гражданско-правовом договоре. В-пятых, активный рост числа международных договоров «обусловливает возникновение коллизий между собственно унифицированными нормами»[5], что объективно «наносит удар» по единству международно-правового регулирования.

2. **Гармонизация МЧП.** Гармонизацию права можно определить как процесс сближения права разных государств, направленный на устранение или уменьшение его различий. Гармонизация МЧП может быть односторонней и взаимной. Односторонняя гармонизация сводится к тому, что одно государство заимствует у другого государства массивы правовых норм. При этом, как справедливо замечает Г. К. Дмитриева, «воспринимается не право конкретного государства, а опыт наиболее развитых правовых систем».[6] Например, в Бельгии был веден Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона 1804 года). Вариантом односторонней гармонизации можно считать воспроизведение положений международных договоров в нормах внутреннего права тех стран, которые в соответствующем договоре не участвуют. Так, Российская Федерация, не будучи стороной Женевских чековых конвенций 1931 года отразила многие их нормы в положениях ГК РФ. При взаимной гармонизации государства принимают согласованные, координационные меры к сближению права. Взаимная гармонизация выражается, как правило, в виде резолюций международных органов и организаций, либо в виде создания модельных (типовых) актов. Последние имеют рекомендательный характер и служат основой, ориентиром для национальных законодателей, соответственно, фактором сближения внутреннего законодательства различных стран. Примером универсальной гармонизации является Ти-

[5] См.: Международное частное право: современные проблемы. В 2 кн. Кн. 1. / Отв. ред. М. М. Богуславский. М., 1993. С. 30.

[6] Международное частное право. Учебник / Под ред. Г. К. Дмитриевой. М., 2001. С. 187.

повой закон ЮНСИТРАЛ 1997 года «О трансграничной несостоятельности»; примером региональной гармонизации выступает Модельный гражданский кодекс стран СНГ.

Актуальность приобретает проблема разграничения гармонизации и унификации. Во-первых, при гармонизации отсутствуют международно-правовые обязательства государств, закрепленные международным договором. Унификация, напротив, порождает обязательство государства применять нормы международного договора во внутренней правовой системе. Во-вторых, при гармонизации нормы лишь сближаются по содержанию, но не становятся одинаковыми. В-третьих, унифицированные нормы содержатся в международном договоре, а гармонизированные нормы закрепляются, главным образом, в национальных нормативных правовых актах. Отсюда следует, что гармонизированные нормы не снимают коллизионную проблему, то есть обусловливают возникновение противоречий между нормами национально-правовых систем.

3. **Доместикация** (от лат. domesticus — домашний) **МЧП.** Несмотря на активную унификацию норм МЧП они не обеспечивают полного единообразия в правовом регулировании частных общественных отношений. Данное положение вызвано тем, что нормы международного договора понимаются, толкуются и применяются в разных национально-правовых системах неодинаково. То есть происходит «одомашнивание» норм международного договора в государствах-участниках, их адаптация к специфике того или иного государства. Ярким показателем этой тенденции являются Франция и Бельгия, «в которых регулирование гражданских отношений обеспечивается одним и тем же источником права — Кодексом Наполеона, но совпадения решений в конечном счете не наблюдается».[7]

4. **Либерализация МЧП.** Тенденция либерализации заключается в отходе коллизионных норм от жестких коллизионных привязок к более гибким. В частности, это усиление роли автономии воли, ее распространение на новые виды отношений (брачные контракты, трудовые договоры); повышение значения закона наиболее тесной связи; сокращение числа односторонних коллизионных норм. Либерализация имеет и материально-правовой аспект, который выражается в увеличении числа диспозитивных материальных норм.

5. **Систематизация МЧП на национальном уровне.** Как известно, систематизация права представляет собой «процесс сведения нормативно-правовых актов к единству путем внешней или внутренней обработки их содержания».[8] При этом все большую роль в регулировании частных отношений с иностранным элементом играет закон, в то время

---

[7] Ануфриева Л. П. Указ. соч. С. 32.

[8] Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М., 1998. С. 626.

как значение подзаконного нормативного правового акта заметно снижается. Систематизация норм МЧП осуществляется государствами в виде общей систематизации и отраслевой систематизации. При общей систематизации принимается единый специальный закон о МЧП, в котором сосредоточены коллизионные нормы, нормы-принципы и важнейшие материальные нормы. Во второй половине XX века такие законы были приняты в Австрии, Венгрии, Польше, Швейцарии, ФРГ и ряде других стран. На необходимость принятия такого закона неоднократно обращали внимание отечественные исследователи.[9] Однако российское законодательство в области МЧП развивается в русле отраслевой систематизации, при которой нормы МЧП обобщаются в разделах отраслевых законов (например, гражданских кодексов). Примером этому являются положения раздела 6 Гражданского кодекса РФ (ст. 1186–1224), раздела 7 Семейного кодекса РФ (ст. 156–167), главы 26 Кодекса торгового мореплавания РФ (ст. 414–427). Все чаще в странах мира обе модели систематизации начинают сочетаться. Например, на Украине сосуществуют закон о МЧП и закон о свободных экономических зонах. Целесообразность использования смешанной систематизации в России обосновывается отдельными российскими учеными.[10]

6. **Расширение сферы действия МЧП.** Первым проявлением названной тенденции является вовлечение в орбиту действия МЧП новых видов общественных отношений. К ним относятся отношения по обращению и использованию компьютерных и телекоммуникационных технологий, по использованию сети Интернет и охране авторских прав на произведения, размещенные в сети Интернет, по коммерциализации космической деятельности, по трансграничным банкротствам. Вторым проявлением выступает формирование новых правовых вопросов в рамках существующих областей МЧП. Например, в рамках международных договорных обязательств в недавнем прошлом образовались институты международного лизинга и международного факторинга.

(Первоначальная публикация: Современные тенденции развития международного частного права // Современное профессиональное образование: демосоциальный кризис и пути его разрешения: материалы X региональной научно-практической конференции / Под ред. А.Н. Мельникова. Барнаул: Изд-во Азбука. 2006. С. 215–221.)

---

[9] См., например: Кисиль В.И. Правовая реформа в СССР и некоторые аспекты международного частного права // Советское государство и право. 1990. №1. С. 102–104.

[10] См.: Звеков В.П., Марышева Н.И. Развитие законодательства о международном частном праве // Журнал российского права. 1997. №1. С. 130–131; Маковский А.А. Новый этап в развитии международного частного права в России // Журнал российского права. 1997. №1. С. 147–151.

Особенности правоспособности иностранных граждан в Российской Федерации (2007)

Активное расширение экономических, научно-технических и культурных контактов Российской Федерации с другими странами и усиление прозрачности внешнеполитического курса России обусловили устойчивый рост числа иностранных граждан посещающих нашу страну и постоянно проживающих на ее территории. Это вызывает необходимость исследования особенностей правового положения иностранных граждан в Российской Федерации вообще и их гражданской правоспособности, в частности.

Общий подход к правоспособности иностранцев установлен в ст. 1196 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ). Согласно этой статье: «Гражданская правоспособность физического лица определяется его личным законом. При этом иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации гражданской правоспособностью наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных законом». Каким образом следует понимать эти положения?

1. Традиционной и наиболее адекватной коллизионной привязкой, определяющей правоспособность физического лица, является личный закон физического лица. Личный закон физического лица кроме вопросов правоспособности охватывает также дееспособность, опеку и попечительство, признание лица безвестно отсутствующим и объявление умершим (ст. 1196–1200 ГК РФ). В основу данной привязки заложен принцип наиболее тесной связи физического лица с определенной национально-правовой системой, с определенным правопорядком. При этом личный закон дифференцируется в зависимости от категории физического лица (гражданин РФ, иностранный гражданин, лицо без гражданства) и его места жительства. В связи с этим ст. 1195 ГК РФ закрепляет шесть видов личного закона физического лица, пять из которых применимы к иностранцам. Во-первых, личным законом физического лица считается право страны, гражданство которой это лицо имеет. Данное правило распространяется на иностранцев, не имеющих места жительства в РФ и «привязанных» к стране своего гражданства. Во-вторых, если лицо наряду с российским гражданством имеет и иностранное гражданство, его личным законом является российское право. Другими словами, речь идет о личном законе бипатрида, имеющего гражданство Российской Федерации. В-третьих, если иностранный гражданин имеет место жительства в Российской Федерации, его личным законом является российское право. Согласно, ст. 20 ГК РФ «местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает». В названном случае иностранец более прочно интегрирован в правовую систему России, а не страны своего граждан-

ства, что обусловливает вовлечение иностранца в орбиту действия российского права. В-четвертых, при наличии у лица нескольких иностранных гражданств личным законом считается право страны, в которой это лицо имеет место жительства. Данная привязка определяет применимое право бипатрида, не имеющего гражданства России. В-пятых, личным законом беженца (который может быть иностранным гражданином) считается право страны, предоставившей ему убежище. Таким образом, в аспекте коллизионного регулирования необходимо различать пять категорий иностранцев. Предметом настоящего исследования являются иностранцы, имеющие место жительства в России, то есть иностранцы, на которых распространяются нормы российского права.

2. В ст. 1196 ГК РФ содержится правило о том, что иностранные граждане пользуются в Российской Федерации гражданской правоспособностью наравне с российскими гражданами. Принцип уравнивания иностранцев в правоспособности с гражданами России является производным от национального режима иностранцев в Российской Федерации. Как известно, национальный режим — это принцип, в силу которого юридическим и физическим лицам одного государства предоставляются на территории другого государства такие же права, льготы и привилегии, какие предоставляются его собственным юридическим и физическим лицам[1]. Данный режим провозглашен в ч. 3 ст. 63 Конституции РФ, согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Гражданская правоспособность, то есть способность иметь гражданские права и нести обязанности (п. 1 ст. 17 ГК РФ) выступает составной частью правового положения физического лица, а уравнивание в правоспособности иностранцев и граждан России является одним из проявлений национального режима иностранцев в РФ.

3. Основываясь на ст. 1196 ГК РФ можно сделать вывод о том, что из принципа равенства правоспособности иностранцев и граждан России исключения могут быть установлены законом. При этом закономерно возникает вопрос о понимании категории «закон» в контексте ст. 1196 ГК РФ. Исходя из буквального толкования, речь может идти как о федеральных законах, так и о законах субъектов РФ. Вместе с тем в данном случае представляется необходимым понимать «закон» ограничительно, то есть иметь в виду только федеральный закон. Основания для такого вывода содержатся в ряде норм Конституции РФ и ГК РФ. Так, согласно ст. 71 Конституции РФ к предметам ведения Российской Федерации относятся регулирование и защита прав и свобод че-

[1] Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М., 1998. С. 402.

ловека и гражданина (п. «в»), а также гражданское законодательство (п. «о»). В силу ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы. Конституционные положения конкретизируются в ГК РФ, который наряду с иными федеральными законами, регулирующими имущественные и личные неимущественные отношения, составляет гражданское законодательство (абз. 1 п. 2 ст. 3). Более того, в соответствии с абз. 4 п. 1 ст. 2 ГК РФ правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом. Как видим, в указанных положениях упоминаются только федеральные законы, в связи с чем, более точным было бы использование в ст. 1196 ГК РФ категории «федеральный закон».

4. Отсылка в ст. 1196 ГК РФ к личному закону физического лица в силу ст. 7 ГК РФ применяться не должна, если международным договором Российской Федерации установлено иное. Так, согласно ст. 24 Договора между СССР и Венгерской народной республикой об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам в редакции протокола 1971 года «правоспособность и дееспособность лица определяются законодательством государства, гражданином которого это лицо является»[2]. Такое указание в Договоре только на гражданство лица исключает применение п. 3 ст. 1195 ГК РФ к правоспособности венгерского гражданина, который имеет место жительства в России. Другими словами, в данном случае должно применяться не российское законодательство, как это предписано в п. 3 ст. 1195, а венгерское.

5. Ст. 1196 ГК РФ допускает возможность установления отличий правоспособности иностранцев от правоспособности граждан РФ. Такого рода отличия, во-первых, свидетельствуют об особенностях правоспособности иностранцев в РФ, во-вторых, выступают изъятиями из национального режима иностранцев в России, в-третьих, дифференцируют правовое положение граждан РФ и иностранных граждан. По справедливому замечанию И. В. Елисеева, отличия в правоспособности связаны с отсутствием у иностранцев «особой правовой связи с Российским государством (гражданство), обусловливающей возможность иметь определенные права и нести обязанности, а также с необходимостью обеспечения безопасности страны»[3]. Представляется, что отличия правоспособности иностранцев от правоспособности российских граждан могут принимать следующие формы: а) лишение иностранца какого-либо права; б) ограничение иностранца в каком-либо праве; в) установле-

[2] Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. М., 1996. С. 153–171.

[3] Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (постатейный). Часть третья. / Под общ. ред. А. П. Сергеева. М., 2002. С. 226.

ние дополнительной обязанности или дополнительного требования реализации какого-либо права; г) предоставление дополнительных прав и гарантий защиты. Рассмотрим каждую из форм подробнее.

А) Лишение можно определить как категорическое и полное непредставление иностранцу какого-либо имущественного и личного неимущественного права, или запрет заниматься какой-либо деятельностью на территории РФ. В результате лишения у иностранцев отсутствует определенное субъективное право, которым обладают граждане РФ. Например, согласно ст. 8 Закона РФ от 23 сентября 1992 года «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» в качестве патентного поверенного может быть зарегистрирован только гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на ее территории[4]. В соответствии со ст. 4 Закона РФ от 11 марта 1992 года «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» обязательным условием осуществления указанной деятельности является то, что ей может заниматься только гражданин РФ[5]. Федеральный закон от 24 июля 2002 года «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» устанавливает запрет нахождения таких земель в собственности иностранных граждан, допуская лишь право аренды (ст. 3)[6]. Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 года (ч. 5 ст. 49) предусмотрел, что по договорам социального найма жилые помещения предоставляются только гражданам России, если иное не предусмотрено международным договором[7].

Б) Возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина (в том числе иностранца) посредством федерального закона в общем виде предусмотрена в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Действующее федеральное законодательство демонстрирует немало примеров ограничения отдельных прав иностранных граждан. Например, ч. 3 ст. 15 Земельного кодекса от 25 октября 2001 года предусматривает, что иностранные граждане (а также лица без гражданства и иностранные юридические лица) не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ[8]. В Законе РФ от 27 декабря 1991 года «О средствах массовой информации» установлено сужение правовых возможностей иностранцев, связанное с учреждением теле-, видеопрограмм и организаций, осуществляющих телевещание. В ст. 19.1 закреплено, что «иностранный гражданин … доля иностранного участия в уставном капитале которого составля-

[4] Российская газета. 1992. 17 октября.
[5] Российская газета. 1992. 30 апреля.
[6] Российская газета. 2002. 27 июля.
[7] Собрание законодательства РФ. 2005. №1 (часть 1). Ст. 14.
[8] Собрание законодательства РФ. 2001. №44. Ст. 4147.

ет 50 процентов и более, не вправе учреждать организации, которые осуществляют телевещание, зона уверенного приема передач которых охватывает половину и более половины субъектов Российской Федерации, либо территорию, на которой проживает половина численности населения Российской Федерации»[9]. Или в Федеральном законе «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30 ноября 1995 года (п. 12 ст. 6) установлено, что «федеральные органы государственной власти вправе объявить отдельные районы континентального шельфа закрытыми для проведения … физическими и юридическими лицами иностранных государств … морских научных исследований в связи с ведением в указанных районах работ по разведке и разработке минеральных ресурсов»[10].

В) Своеобразным умалением правоспособности иностранцев в России является установление дополнительной обязанности или дополнительного требования реализации какого-либо права. Так, Федеральный закон «Об оружии» от 13 декабря 1996 года (ст. 14) устанавливает дополнительные требования по поводу того, что иностранные граждане могут приобретать на территории России гражданское оружие только по лицензиям, выданным органами внутренних дел на основании ходатайств дипломатических представительств иностранных государств в РФ, гражданами которых они являются[11]. Патентный закон РФ от 23 сентября 1992 года в п. 2 ст. 15 содержит дополнительные требования для физических лиц, постоянно проживающих за пределами РФ, которые должны вести дела с федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности не непосредственно, а только через патентных поверенных, зарегистрированных в федеральном органе исполнительной власти по интеллектуальной собственности[12]. Следовательно, у иностранных граждан, которые постоянно проживают за пределами РФ возникает обязанность обратиться к патентному поверенному и заключить с ним возмездный договор поручения. Схожая конструкция содержится в ст. 3.1 Федерального закона от 17 ноября 1995 года «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации». Согласно этой статье иностранные граждане осуществляют архитектурную деятельность наравне с российскими гражданами и юридическими лицами, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации. При отсутствии соответствующего международного договора Российской Федерации иностранные граждане могут принимать участие в архитектурной деятельности на тер-

[9] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. №7. Ст. 300.

[10] Российская газета. 1995. 7 декабря.

[11] Российская газета. 1996. 18 декабря.

[12] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. №42. Ст. 2319.

ритории Российской Федерации только с архитектором — российскими гражданином или юридическим лицом[13].

Г) Положительным отличием правоспособности иностранцев от правоспособности граждан РФ является предоставление первым дополнительных прав и (или) дополнительных гарантий защиты прав. Показательным примером выступают положения ст. 9 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 года. В ней установлены специальные для иностранного инвестора (в том числе иностранного гражданина) гарантии от неблагоприятного изменения российского законодательства. В случае если вступают в силу новые федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, которые изменяют размеры ввозных таможенных пошлин, федеральных налогов и взносов в государственные внебюджетные фонды, либо устанавливают режим запретов и ограничений в отношении иностранных инвестиций в РФ по сравнению с тем режимом, который действовал на день начала финансирования приоритетного инвестиционного проекта за счет иностранных инвестиций, то такие новые федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ не применяются в течение определенных сроков. Согласно п. 2 ст. 9 Закона это срок окупаемости инвестиционного проекта, но не более семи лет со дня начала финансирования указанного проекта за счет иностранных инвестиций[14].

Таким образом, действующее федеральное законодательство содержит множество особенностей правоспособности иностранцев в России. В основном, эти особенности имеют негативный для иностранцев характер, поскольку ущемляют их положение по сравнению с российскими гражданами. Вместе с тем особенности правоспособности иностранцев могут иметь и позитивное содержание, то есть улучшать их положение по отношению к гражданам РФ.

6. Несмотря на то, что ст. 1196 ГК РФ акцентирует внимание на соотношении правоспособности иностранцев и граждан РФ, существуют различия в правовом положении и правоспособности между собственно иностранцами. На наш взгляд, можно выделить следующие формально-юридические основания дифференциации правоспособности иностранцев.

Во-первых, фактором различия правового положения граждан разных стран являются предусмотренные ст. 1194 ГК РФ реторсии. Под реторсией понимается установление Правительством РФ ответных ограничений в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц тех государств, в которых имеются специальные ограничения имущественных и личных неимущественных

[13] Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст. 4473.

[14] Собрание законодательства РФ. 1999. №28. Ст. 3493.

прав российских граждан и юридических лиц. Следовательно, реторсия всегда направлена против граждан конкретного государства, которые в результате этого дискриминируются по отношению к гражданам всех третьих стран. В развитие положений ГК РФ возможность введения реторсий предусматривается и в иных федеральных законах. Например, ст. 55 Федерального закона «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года предусматривает возможность введения ограничений, связанных с осуществлением зарубежными корреспондентами своей профессиональной деятельности на территории России. При этом любое ограничение должно представлять собой ответную меру со стороны Правительства РФ по отношению к корреспондентам СМИ тех государств, на территории которых установлены специальные ограничения для осуществления профессиональной деятельности журналистов СМИ, зарегистрированных в РФ[15].

Во-вторых, различие правоспособности иностранцев обусловлено действием принципа условной взаимности. В силу этого принципа гражданам конкретного иностранного государства определенное право на территории России предоставляется только в том случае, если гражданам РФ такое же право предоставлено в соответствующем иностранном государстве. Вследствие этого становится очевидной неодинаковость объема прав иностранцев на территории России. Например, это касается сферы племенного животноводства. В соответствии со ст. 45 Федерального закона «О племенном животноводстве» от 3 августа 1995 года работать в области племенного животноводства на территории РФ иностранные граждане могут только в той мере, в какой указанный режим предоставляется соответствующим иностранным государством гражданам России[16].

В-третьих, следует различать правовое положение иностранца, имеющего общий статус и иностранца-беженца, обладающего специальным статусом. В целом статус иностранца-беженца является более льготным, что обусловлено его неблагоприятным положением. Так, на основании и в развитие ст. 6 Федерального закона «О беженцах» от 19 февраля 1993 года[17], в которой предусмотрено оказание беженцам содействия в обеспечении проезда и провоза багажа было принято Постановление Правительства РФ от 23 мая 1998 года «О порядке оказания содействия лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, и беженцу в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания»[18].

---

[15] Российская газета. 1992. 8 февраля.

[16] Российская газета. 1995. 10 августа.

[17] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного совета РФ. 1993. №12. Ст. 425.

[18] Собрание законодательства РФ. 1998. №22. Ст. 2458.

Для беженцев установлены определенные льготы в области трудоустройства, пенсионного обеспечения, компенсационных выплат.

В-четвертых, если международный договор с участием РФ отменяет те или иные умаления прав иностранцев, установленные федеральным законом, то на граждан договаривающихся государств эти умаления не распространяются. Следовательно, в отношении граждан недоговаривающихся государств эти умаления продолжают действовать. Например, выше были приведены положения ст. 3.1 Федерального закона «Об архитектурной деятельности». Из анализа этой статьи можно сделать вывод о том, что те иностранные граждане, государство которых заключило с РФ договор по вопросам архитектурной деятельности, будут осуществлять эту деятельность на территории России наравне с российскими гражданами. А те иностранцы, государство которых не имеет такого международного договора с РФ, могут принимать участие в архитектурной деятельности на территории России только с архитектором — российским гражданином или юридическим лицом.

В-пятых, Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года различает три категории иностранцев: временно пребывающие в РФ, временно проживающие в РФ и постоянно проживающие в РФ[19]. Различие их статуса имеет преимущественно административно-правовой характер. Однако существуют и особенности правоспособности различных категорий иностранцев. В частности, п. 2 ст. 11 указанного Закона предусматривает, что «временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации». Как видим, для постоянно проживающих иностранцев такого рода ограничения избрания места жительства отсутствуют.

В-шестых, особые коллизионные правила определения правоспособности содержатся в ГК РФ в отношении иностранного индивидуального предпринимателя. По общему правилу (п. 3 ст. 1195 ГК РФ) правоспособность иностранца, имеющего место жительства в РФ, определяется российским правом. Однако в силу специального правила (ст. 1201 ГК РФ) право физического лица заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица в качестве индивидуального предпринимателя определяется по праву страны, где такое физическое лицо зарегистрировано в качестве индивидуального предпринимателя. Если это правило не может быть применено ввиду отсутствия обязательной регистрации, применяется право страны основного места осуществления предпринимательской деятельности. Следовательно, такой

[19] Парламентская газета. 2002. 31 июля.

элемент правоспособности как право заниматься предпринимательской деятельностью (ст. 18 ГК РФ) у индивидуального предпринимателя будет определяться, прежде всего, не односторонней коллизионной нормой в пользу российского права, а законом места регистрации лица в качестве индивидуального предпринимателя.

Таким образом, современное российское законодательство, с одной стороны, уравнивает иностранцев в правоспособности с гражданами России, с другой стороны, демонстрирует разнообразные по форме отличия правоспособности иностранцев от правоспособности российских граждан. Кроме того, действующее законодательство содержит немало различий в правоспособности собственно иностранцев в Российской Федерации.

(Первоначальная публикация: Особенности правоспособности иностранных граждан в Российской Федерации // Цивилистические заметки. Вып. Ш: Субъекты частно-правовых отношений: сборник научных статей / Отв. ред. В.Я. Музюкин. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. 208 с. С. 6–15.)

Проблема определения места международного частного права в правовой системе (2009)

Проблема определения места международного частного права (далее — МЧП) в правовой системе всегда вызывала большой интерес в отечественной правовой науке. Вопрос этот остается дискуссионным и в настоящее время. В ходе ряда специальных обсуждений данной проблемы[1] участники не пришли к единому мнению, однако четко обозначилось три основных подхода к пониманию места МЧП в правовой системе. Наиболее многочисленная группа исследователей (И.С. Перетерский, Л.А. Лунц, М.М. Богуславский, В.П. Звеков, С.Н. Лебедев, А.А. Рубанов, О.Н. Садиков, Е.Т. Усенко и др.) исходит из концепции внутригосударственной природы МЧП, из понимания МЧП как части правовой системы каждого государства. Другая группа ученых (С.Б. Крылов, В.Э. Грабарь, А.М. Ладыженский, И.П. Блищенко и др.) считает, что нормы МЧП входят в состав международного права в широком смысле слова (общего международного права). Представители третьего направления, основоположником которого следует считать А.Н. Макарова (в дальнейшем оно было развито Р.А. Мюллерсоном, К.Л. Разумовым, В.Г. Храбсковым) исходят из понимания МЧП как «полисистемного комплекса», состоящего из определенных частей

[1] Такое обсуждение проходило, в частности, на первой научной конференции по международному частному праву в ИГПАН СССР в 1968 г. См.: Шиминова М.Я. Первая научная конференция по международному частному праву // Советское государство и право. 1969. №1. С. 150–153.

национально-правовых систем и определенной части наднационального права. В рамках названных подходов обозначилась проблема выделения МЧП в самостоятельную отрасль права или иное структурное образование.

1. Прежде всего, рассмотрим взгляды ученых, включающих МЧП в систему внутригосударственного права. Представители этого направления решают вопрос с учетом характера регулируемых МЧП отношений. Из того факта, что в предмет регулирования МЧП включаются отношения гражданско-правового характера, делается вывод, что МЧП входит в состав гражданского, то есть внутреннего права. Не случайно эту группу ученых именуют «цивилистами», а их концепцию «цивилистической»[2]. Эта концепция была заложена и обоснована И.С. Перетерским, утверждавшим, что "… международное частное право входит в состав гражданского права, а наука международного частного права является одной из гражданско-правовых наук»[3]. Далее, И.С. Перетерский пишет уже об МЧП как «самостоятельной гражданско-правовой отрасли права»[4], регулирующей те же общественные отношения, но отягощенные иностранным элементом. Не совсем понятно: что же есть МЧП — часть гражданского права или самостоятельная отрасль цивилистического характера. Разграничительный барьер между МЧП и международным публичным правом ученый усматривал в разном характере регулируемых отношений, хотя, по сути, различие в характере отношений сводил к различию их субъектного состава.

Выделение МЧП в самостоятельную внутреннюю отрасль права обосновывали и обосновывают многие другие авторы[5]. «Исходя из гражданско-правовой природы отношений, регулируемых международным частным правом, — отмечал, в частности, С.Н. Лебедев, — и, учитывая особенности как самих этих отношений, возникающих в международном обороте, так и методы их регулирования, в частности, международно-договорное происхождение значительного числа источников, с вытекающими отсюда последствиями, мы приходим к выводу,

---

[2] См., например: Маковский А.П. // Проблемы природы международного частного права в советской науке // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ. Вып. 29. М., 1984. С. 210–211.

[3] См.: Перетерский И.Г. Система международного частного права // Советское государство и право. 1946. №8–9. С. 25.

[4] Там же. С. 25, 29.

[5] См., например: Левитин А.Б. К вопросу о предмете международного частного права // Правоведение. 1959. №3. С. 99; Лунц Л.А. Курс международного частного права. Общая часть. М., 1973. Гл. 1; Матвеев Г.К. Международное частное право и пути дальнейшего его развития // Проблемы правоведения. Вып. 41. Киев, 1980. С. 117; Мащенко В.В. Об отграничении предмета международного частного права от предмета смежных правовых наук: (на примере национализации иностранного капитала) // Вестник Киевского государственного университета. Международные отношения и международное право. Вып. 6. 1978. С. 58–68.

что международное частное право следует рассматривать как особую отрасль права цивилистического по своему содержанию характера»[6]. «В системе внутреннего права, — пишет Г. К. Дмитриева, — международное частное право не является частью гражданского, семейного, трудового и иных образований частного права», а «занимает самостоятельное место в этой системе — является самостоятельной отраслью со своим специфическим предметом и методом регулирования»[7].

Часть исследователей отрицает природу МЧП в качестве самостоятельной отрасли права. В связи с этим обосновываются иные точки зрения: одни рассматривают МЧП, как комплексную отрасль права, другие, как подотрасль или институт гражданского права, семейного права и трудового права, третьи, как отрасль правовой науки.

Встречаются и более оригинальные позиции. Так, базируясь на общности предмета и метода гражданского права и МЧП, А. Л. Маковский включает МЧП в состав внутреннего гражданского права. Ученый пришел к выводу, что МЧП — это своего рода надстройка над другими нормами гражданского права, специально созданная для регулирования отношений, осложненных иностранным элементом, это своеобразный «срез» или «слой», гражданского права, захватывающий (не в равной мере) почти все его подотрасли и институты. «Пока не найдено более точного понятия, представляется возможным определить МЧП как специальную отрасль гражданского права, чтобы отразить и его гражданско-правовую принадлежность и особое положение в структуре гражданского права»[8], — пишет А. Л. Маковский. Представляется, что именовать МЧП «специальной отраслью гражданского права» не совсем правильно, поскольку отрасль права, как известно, не может входить в отрасль права, а может входить лишь в правовую систему, которой гражданское право не является.

Исследуя место МЧП в системе внутреннего права, с вышеуказанными позициями согласиться сложно. Для того, чтобы считать МЧП самостоятельной отраслью права необходимо обосновать наличие у МЧП предмета и метода правового регулирования. Полагаем, что самостоятельного предмета правового регулирования МЧП не имеет. Общественные отношения, включаемые в сферу действия МЧП, не обладают качественным, содержательным своеобразием. По существу это те же гражданские, семейные и трудовые отношения, которые регулируются соответствующими отраслями внутригосударственного права. Единственной существенной особенностью общественных отношений в сфере МЧП выступает их обременение иностранным элементом.

[6] Лебедев С. Н. О природе международного частного права // Советский ежегодник международного права. 1979. М., 1980. С. 75.

[7] Дмитриева Г. К. Международное частное право (часть третья ГК РФ). М., 2002. С. 36.

[8] Маковский А. П. Указ. соч. С. 223.

Но достаточно ли иностранного элемента для того, чтобы соответствующие общественные отношения с его участием образовали самостоятельный предмет правового регулирования? Думается, что факт участия, например, в арендных отношениях не российского юридического лица, а юридического лица ФРГ не привносит в общественное отношение качественного своеобразия. Другими словами, наличие иностранного элемента влияет не на само отношение, а на правоприменение. Особенностями последнего является применение унифицированных материальных и коллизионных норм и внутренних коллизионных норм.

Метод МЧП также не отличается самостоятельностью, поскольку аналогичен диспозитивному методу правового регулирования, который присущ отраслям частного права. Коллизионный и материальный методы правового регулирования не выражают существо, специфику регулируемых общественных отношений, а имеют сугубо технический, правоприменительный характер. То есть коллизионное начало и материальное начало выражаются в ходе правоприменения. Более того, коллизионный и материальный «методы правового регулирования» можно обнаружить и в отраслях национального права. В частности, в гражданском праве встречаются правовые коллизии (например, между нормами ГК РФ и нормами иных федеральных законов), однако коллизионный метод как метод регулирования имущественных и личных неимущественных отношений в цивилистической литературе не выделяется. Материальный метод присущ любой отрасли права, так как нормы, например, семейного права применяются к соответствующему общественному отношению напрямую. Однако общепризнанным методом семейного права является метод равенства сторон, но не материальный метод. Это свидетельствует о том, что концепция МЧП как самостоятельной отрасли права имеет во многом искусственный, оторванный от теории права характер.

Основания считать МЧП комплексной отраслью права также отсутствуют. Известно, что в комплексной отрасли права переплетены частно-правовые и публично-правовые составляющие, то есть явления, относящиеся к разным сферам права. МЧП представляет собой интеграцию сугубо частно-правовых явлений, в связи с чем важнейший признак комплексной отрасли права в МЧП отсутствует.

Сложно согласиться с мнением о том, что МЧП выступает в качестве подотрасли (института) национальных отраслей частного права. Как известно, подотрасль и институт регулируют однородную, относительно обособленную группу общественных отношений в рамках отрасли права. МЧП «простирается» на все гражданские, семейные и трудовые отношения, вовлекая в орбиту своего действия те же общественные отношения, которые регулируются гражданским, семейным и трудовым правом. Из этого следует, что объем МЧП как подотрасли (и тем более

института) адекватен объему соответствующей отрасли права, что не позволяет придать МЧП «статус» подотрасли (института) права.

Сказанное позволяет сделать вывод, что оценка МЧП в качестве самостоятельной отрасли национального права, комплексной отрасли национального права и подотрасли (института) гражданского, семейного и трудового права является недостаточно убедительной. Вместе с тем, во внутреннем праве неоспоримо существование особой совокупности правовых норм, регулирующих частные общественные отношения с иностранным элементом. Это внутренние коллизионные нормы и внутренние материальные нормы, специально рассчитанные на регулирование частных общественных отношений с иностранным элементом. Однако эта совокупность норм не трансформируется в нечто большее: в отрасль, подотрасль или институт права.

2. Тесная взаимосвязь международного частного и международного публичного права (далее — МПП) дала основание отдельным исследователям включать нормы МЧП в общее международное право. В основе отечественных постреволюционных теорий о международно-правовом характере МЧП лежат взгляды С. Б. Крылова, изложенные им еще в 1930 г. в учебном пособии по МЧП, а затем в учебнике «Международное право» 1947 г. С. Б. «Крылов исходил из существования единого международного права, которое делится на международное публичное право и МЧП. МЧП, по мнению Крылова, не более чем «отрасль международного права». Один из главных доводов в пользу этой точки зрения С. Б. Крылов усматривал в том, что «лишь изучение международных договоров дает содержание подлинного международного частного права» и что в международном договорном праве должно быть замечено основное содержание МЧП[9]. При этом ученый признавал, что в МЧП включаются не только материальные нормы международных договоров, но и внутренние коллизионные нормы. Что касается коллизионных норм, то, как полагал автор, они также имеют международно-правовой характер, «поскольку по поводу той или иной нормы установилось соглашение государств и поскольку в основе коллизионной нормы нередко лежит веками сложившийся международный обычай…»[10]. Коллизионные нормы есть ни что иное, как молчаливое согласие государств, не способных игнорировать оформившиеся в международной жизни коллизионные начала.

В определенной степени международная коллизионная практика учитывается, однако абсолютизировать этот фактор не следует, поскольку общеобязательности в этом смысле не существует. Трудно понять и другое: каким образом можно всю область МЧП относить к международному праву, признавая в то же время часть входящих в него норм

[9] Крылов С. Б. Международное частное право. Л., 1930. С. 21.

[10] Цит. по: Международное частное право: современные проблемы. В 2 кн. / Отв. ред. М. М. Богуславский. М., 1993. Кн. 1. С. 79.

национальным правом. Кроме того, как справедливо отмечает А. Л. Маковский, неясно, что из себя представляет «единое международное право» (или общее), каковы его рамки и определяющие признаки?»[11]. Подобно С. Б. Крылову, В. Э. Грабарь под МЧП, которое он называл «международным гражданским правом» понимал выделившуюся особую отрасль международного права, которая наряду с МПП входит в общее международное право[12]. Но международное публичное право, как известно, и так представляет особую правовою систему, состоящую из отраслей.

Включение МЧП в состав международного права еще более радикально отстаивал А. М. Ладыженский. В отличие от вышеназванных авторов, он утверждал, что МЧП не просто отрасль общего международного права, а «является действительно отраслью международного публичного права»[13].

Весьма оригинальной является точка зрения К. Л. Разумова, полагающего, что коллизионная норма имеет свой специфический предмет регулирования, каковым являются отношения между государствами по поводу определения компетентного правопорядка, регулирующего международные гражданские отношения. Фундаментом концепции К. Л. Разумова явились работы дореволюционного исследователя М. И. Бруна, считавшего, что коллизионная норма содержит в себе императив, обращенный только к органам государственной власти, уполномоченным делать выбор между разноместными гражданскими законами. Частных лиц, по его мнению, коллизионная норма не к чему не обязывает и действует независимо от какой бы то ни было инициативы с их стороны. Отсюда М. И. Бруном был сделан вывод о том, что «совокупность коллизионных норм, или международного частного права, образует особую ветвь публичного права»[14]. С такими подходами согласиться трудно. Коллизионные нормы действуют как раз в целом ряде случаев в зависимости от инициативы именно «частных лиц» (достаточно вспомнить об автономии воли). Кроме того, далеко не каждая международная сделка становится предметом рассмотрения суда. Коллизионные нормы, о которых пишет К. Л. Разумов, по происхождению своему национальны и, хотя бы, поэтому не могут регулировать межгосударственные отношения. Исходя из сказанного, МЧП нельзя назвать «особой ветвью публичного права», поскольку существо МЧП — частно-правовое.

---

[11] Маковский А. Л. Указ. соч. С. 210.

[12] Грабарь В. Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647-1917). М., 1958. С. 463.

[13] Ладыженский А. М. К вопросу о юридической природе норм так называемого частного международного права // Вестник НГУ. Право. 1948. №5. С. 17.

[14] Цит. по: Международное частное право: современные проблемы. В 2 кн. / Отв. ред. М. М. Богуславский. М., 1993. Кн. 1. С. 116.

При рассмотрении новых теоретических обоснований международно-правового характера нельзя пройти мимо разработанной на Западе в XX в. теории «транснационального» права. По мнению основоположника этой теории Ф. Джессепа, в состав этого права включаются и международное публичное и международное частное право. Между ними не должно, по мнению ученого, проводиться разграничительной линии, так как в состав «транснационального» права призваны войти все виды отношений, выходящие за пределы данного государства. Речь идет об отношениях, субъектами которых являются как государства и международные организации, так и физические и юридические лица. Стоит согласиться с тем, что эта теория обосновывает международную правосубъектность монополистических корпораций, создает почву для их воздействия на внутренние дела государств, в которых они осуществляют свою деятельность[15].

Еще один довод, выдвигаемый в пользу международно-правовой концепции предлагает В.Г. Храбсков, утверждающий, что «рассматриваемые отношения, независимо от того, на какой территории возникли, где реализуются и где решаются спорные вопросы по ним, по своему содержанию и юридической сущности таковы, что их регулирование находится вне компетенции одного государства…»[16]. Эти отношения действительно международные по сути, однако каждое государство в силу своего суверенитета обладает компетенцией регулировать эти отношения. Каждое государство само, по собственному усмотрению определяет пределы действия своего права для регулирования соответствующих отношений, очерчивает рамки, в которых на территории данного государства может применяться иностранное материальное частное право.

На наш взгляд, вышеприведенные аргументы в обоснование международно-правовой природы МЧП не могут «перевесить» реальное различие международного публичного права и МЧП. Различие заключается в главном: в сфере правового регулирования, в методах регулирования, в субъектах, в источниках права. Сразу заметим — отграничение двух рассматриваемых явлений не носит абсолютного характера, поскольку между ними и много общего. В любом случае, отличия более принципиальны, что не дает нам оснований присоединиться к числу сторонников включения МЧП в наднациональное право.

Существенное отличие МЧП от международного публичного права касается, во-первых, самого содержания отношений которые подвергаются правовому регулированию. В международном публичном праве главное место занимают политические взаимоотношения госу-

[15] 15 См.: Бабаев М.Х. Советское международное частное право: предмет и способы регулирования // Вестник МГУ. Международные отношения и международное право. Вып. 15. 1982. С. 77.

[16] Храбсков В.Г. Международное частное право в системе общего международного права // Правоведение. 1982. №6. С. 37.

дарств — вопросы обеспечения мира и международной безопасности, международно-правовой ответственности, дипломатических и консульских иммунитетов и т. п. Во всех этих областях сотрудничества отношения, регулируемые нормами международного права, носят не частный, невластный, а межгосударственный, публичный характер. МЧП воздействует на имущественные (например, внешнеторговые) и связанные с ними неимущественные отношения (например, в области права интеллектуальной собственности)[17]. Сами по себе публично-правовые комплексы норм, как известно со времен римского права, призваны защищать интересы государства, в то время как частные — индивидуальные интересы физических и юридических лиц.

С отличием по сфере действия международного публичного и частного права тесно связано и другое отличие — по субъектам отношений. Основными первичными субъектами международного публичного права являются государства. Признается также правосубъектность наций, борющихся за свое освобождение, и ряда других субъектов с ограниченной правоспособностью (несуверенных), в частности, международных организаций. В МЧП главным субъектом является не государство (хотя оно может выступать в качестве стороны отношения), а отдельные лица — физические и юридические. То есть отношения между государствами — сфера действия международного публичного права, в то время как отношения между юридическими лицами и гражданами государств — сфера МЧП. Когда государства заключают между собой торговые договоры и соглашения о товарообороте, то тем самым устанавливаются межгосударственные обязательства по внешней торговле, регулируемые международным экономическим правом. На базе таких соглашений (хотя это не обязательно) могут осуществляться конкретные внешнеторговые сделки между юридическими и физическими лицами разных стран. Такие сделки порождают уже гражданское — правовое, то есть частное правоотношение (например, по отгрузке товаров, их принятию, оплате и т. д.).

Соответственно, споры по отношениям второго рода будут рассматриваться в особых судебных учреждениях: не Международным Судом ООН, а, например, Международным коммерческим арбитражем при Торгово-промышленной палате РФ. Если в первом случае речь идет о конфликте между государствами, то во втором — между иными субъектами (хотя бы одной стороной и выступает государство). В противовес сказанному С. Б. Крылов обращал внимание на то, что: “ За каждой отдельной фирмой, за каждым индивидом стоит… в международном обороте его отечественное государство, и всякий спор, конфликт и в этой гражданско-правовой области, даже спор семейного порядка о разводе мо-

[17] См. подробнее: Матвеев Г. К. Международное частное право как отрасль советского права // Советское государство и право. 1980. № 6. С. 52.

жет, в конечном счете, перерасти в конфликт между государствами»[18]. Такие ситуации, в принципе, не исключены, но подобное «перерастание» «есть явление с политической и правовой точки зрения аномальное». Да и «публичное» (например, дипломатическое) вмешательство само по себе не устраняет частное правоотношение; более того «публичное» воздействие базируется в данном случае на частном, в котором фигурирует лицо, чьи права имеется ввиду охранять.

Как видим, субъекты МЧП и международного публичного права в некоторых случаях могут совпадать. Даже если государство или международная организация «заявляет о себе» в частной сфере, природа отношений, в которой они вступят все равно будет гражданско-правовой.

Имеется еще одно принципиальное отличие МЧП от международного публичного права: по источникам. В последнем роль основного источника регулирования отношений играет международный договор. В сфере международных частных отношений международный договор также заполняет солидную нишу. В этом смысле и международное публичное право и МЧП могут основываться на одном и том же комплексном акте, например, многостороннем торговом договоре. Это давало основания отдельным сторонникам международно-правовой концепции рассматривать подобные договоры как однородную правовую базу единой системы международного права. Однако источники МЧП обладают двойственным характером. Кроме норм договорного происхождения, существенное значение для МЧП имеют источники чисто внутреннего характера; а именно: закон, подзаконный нормативный акт, судебный прецедент. Источником МПП внутригосударственные нормативные правовые акты не могут быть по определению. К тому же иногда правила международного договора по вопросам МЧП применяются к гражданам и юридическим лицам не непосредственно, а после того, как это будет санкционировано в установленной форме соответствующим государством. Поэтому использование международного договора не предопределяет автоматически международно-правового характера этого регулирования, а в некоторых случаях должно быть претворено в жизнь внутренним нормативным актом данного государства. Другими словами, нормы международного договора выражают согласованную волю государств и обязательны для них, а закон — только волю данного государства[19]. Как отмечал по этому поводу С. Н. Лебедев: «Объектом подобного договора [договора по вопросам МЧП — прим. авт.] служат не гражданско-правовые отношения, то есть отношения с участием юридических и физических лиц, а отношения между государствами по поводу установления определенного регулирования упомянутых гражданских

[18] Цит. по: Лунц Л. А. Указ. соч. С. 16.

[19] См. подробнее: Усенко Е. Т. Теоретические проблемы соотношения международного и внутригосударственного права // Советский ежегодник международного права. 1977. М., 1978. С. 70.

отношений»[20]. А уже внутренний акт конкретного государства — участника договора реализует закрепленные в нем правомочия касательно частных субъектов. Для них именно внутренний закон в этом случае станет обязательным, и этим актом напрямую будут регулироваться отношения с их участием. То есть с одной стороны, физические и юридические лица наделяются государством определенными правомочиями для осуществления взаимных отношений в международной сфере, с другой стороны, государство осуществляет свои суверенные прерогативы, регламентируя отношения с участием юридических и физических лиц.

Конституция РФ 1993 года заложила новую модель соотношения международного и внутригосударственного права. Международные договоры с участием России, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ автоматически становятся частью ее правовой системы и подлежат первичному применению. Если же договор обязывает государство вводить специальные внутренние нормы, содержащие правила по вопросам, урегулированным договором, то государство обязано это сделать. Если в первом случае речь идет о самоисполнимых договорах, — не требующих трансформации, то во втором, напротив, о договорах несамоисполнимых. Поскольку договор может действовать непосредственно, он выступает прямым регулятором международных частных отношений, но на основании этого МЧП нельзя безоговорочно включать в систему международного права, так как в составе МЧП пребывают и внутригосударственные нормы. Теория «трансформации» создавала почву для роста сторонников позиции о внутреннем характере МЧП. При этом указывалось на производные от международного договора внутренние акты, регулирующие отношения в области МЧП. К. Л. Разумов, например, писал по этому поводу: "… если унифицированные нормы международного договора предназначены регулировать отношения лиц, не являющихся субъектами международного права, и становятся обязательными для этих лиц правилами поведения лишь в результате одностороннего внутригосударственного волевого акта, оснований считать их в этой сфере, в которой они действуют, нормами международного права нет»[21]. В настоящее время подобные доводы выглядят крайне уязвимыми.

3. Помимо концепций внутригосударственного и международно-правового положения МЧП, в литературе получила развитие и третья концепция, носящая несколько компромиссный характер. Согласно ей, совокупность норм МЧП обладает двойственностью, так как состоит из двух частей, а именно из определенных частей национально-правовых систем и определенной части международного права. То есть отношения, входящие в сферу МЧП «собственной» системы

[20] Лебедев С. Н. Указ. соч. С. 68.

[21] Цит. по: Маковский А. Л. Указ. соч. С. 220.

права не имеют, поскольку «…части, образующие в результате такого взаимодействия полисистемный комплекс, не исключаются из соответствующих национально-правовых систем или из международного публичного права»[22].

В основе теории «полисистемного комплекса» лежат взгляды А. Н. Макарова. «Для меня лично, — писал он в 1924 г. в одном из первых советских учебников по МЧП, — теорией, отвечающей современному уровню международного права является теория раздельности двух правопорядков — международного и государственного. Логически неизбежным выводом этой основной теоретической предпосылки является признание раздельности и коллизионного международного и государственного права»[23]. В связи с этим позднее Р. А. Мюллерсон писал, что отношения МЧП «двойственны», поскольку «не могут непосредственно регулироваться МПП, так как их сторонами являются граждане и юридические лица, а с другой стороны, поскольку речь идет о регулировании отношений, выходящих за пределы какого-либо одного государства… их правовое регулирование не может осуществляться также исключительно национальным правом»[24]. Из сказанного видно, что автор исходит из понимания МЧП как отрасли права: он полагает, что особый предмет и единый метод регулирования (отсылочный) МЧП связывает разрозненные нормы МЧП в относительно обособленное явление. Но эти нормы тем не менее не могут образовать единую целостную систему, так как «являются результатом волеизъявления различных государств или согласования их воль». То есть и в МПП и в национально-правовых системах различных государств существуют нормы МЧП. Исходя из этого, сторонники рассматриваемой концепции констатируют существование русского, французского, итальянского и др. МЧП, с одной стороны, и общего МЧП, являющегося не отраслью МПП, а особой его частью или срезом, с другой стороны. Нормы, составляющие МЧП изначально несамостоятельны, поскольку «прикипели» к своим базовым системам — МПП и национальным системам права.

С одной стороны, нормы МЧП составляют нечто обособленное в смысле направленности на определенные общественные отношения (по предмету), с другой стороны, в плане источников, они образуют разные по уровню происхождения формы права. «Полисистемность» МЧП определяется в основном по источникам его норм. Другими словами, отношения, входящие в сферу МЧП регулируются нормами, имеющими свой источник в различных системах права. «Уже толь-

[22] Мюллерсон Р. А. О соотношении международного публичного, международного частного и национального права // Советское государство и право. 1982. №2. С. 86–87.

[23] Цит. по: Международное частное право: современные…. С. 82.

[24] См.: Мюллерсон Р. А. Указ. соч. С. 84.

ко поэтому — как констатирует М. А. Мюллерсон, — МЧП не может образовать особую систему права, отличную от международного публичного права и национально-правовых систем»[25]. При этом ученый исходит из того, что вопрос о природе МЧП должен решаться исходя не из предмета регулирования, а из характера его источников. В противном случае, по его мнению, пришлось бы признать существование общего МЧП, так как нормы, по своему источнику принадлежащие к национально-правовым системам различных государств, регулируют одну и ту же категорию общественных отношений. Все же стоит напомнить, что критерием выделения отрасли (Р. А. Мюллерсон считает МЧП отраслью права) является особый предмет и метод, а не источники. Они, конечно, учитываются, но не в первую очередь. Хотя Р. А. Мюллерсон признает, что «однородный объект регулирования как бы «стягивает» эти нормы различных систем права», все же основанием теории «полисистемного комплекса» полагает положение источников МЧП. В итоге Мюллерсон предлагает определение МЧП как «полисистемного юридического комплекса, регулирующего международные отношения невластного характера отсылочным (коллизионным) методом и включающего нормы, имеющие свой источник в национальном праве различных государств и в международном публичном праве»[26].

Своеобразную позицию обосновывает В. Г. Храбсков. По его мнению, «трудно согласиться с объединением в рамках одной отрасли права норм внутреннего законодательства и норм, установленных международными договорами», так как это «симбиоз, получаемый в результате объединения разносистемных норм…»[27]. Более того, В. Г. Храбсков полагает, что современное международное частное право представляет собой совокупность международных договорных и обычных норм, регулирующих материально-правовые, коллизионные и процессуальные вопросы в данной сфере. Как видим, в состав МЧП ученый включает лишь международно-правовые нормы, а внутригосударственные средства регулирования, которые составляют коллизионные нормы и нормы о статусе иностранцев и не являются отраслью права, считает лишь «способами реализации международных частно-правовых отношений на национальном уровне той или иной страны». Его концепция, таким образом, больше тяготеет к международно-правовой концепции МЧП.

Весьма интересно и мнение К. Л. Разумова, в соответствии с которым «коллизионное право каждого государства представляет собой подсистему национального права и не входит ни в одну из отраслей внутригосу-

[25] Мюллерсон Р. А. Международное право и международное частное право: соотношение и взаимодействие // Советский ежегодник международного права. 1985. М, 1986. С. 79.

[26] Мюллерсон Р. А. О соотношении международного публичного…. С. 89.

[27] Храбсков В. Г. Указ. соч. С. 35.

дарственного права», а унифицированные гражданско-правовые нормы составляют «международное гражданское право как самостоятельную отрасль международного права в широком смысле»[28]. Такой отрасли в современном МПП не существует. Как было замечено выше, группа отношений входящая в сферу МЧП все же имеет относительно своеобразный характер, позволяющий применять к ним комплексное регулирование. То есть отношения в любом случае одни, а воздействуют на них нормы «имеющие прописку» в двух различных правовых системах. Соответственно, отношения МЧП не имеют «собственного» права и нормы МЧП не составляют какой-либо третьей системы права.

Существует и более оригинальная точка зрения, которая косвенно примыкает к пониманию МЧП как полисистемного комплекса. Сторонник понимания МЧП как отрасли права Г. К Матвеев считает, что МЧП «занимает промежуточное (хотя и вполне самостоятельное отраслевое) место между внутренним гражданским и международным публичным правом: с первым оно органически связано по характеру (предмету) общественных отношений (имущественные и личные неимущественные отношения граждан и организаций), со вторым — различными международными (иностранными) признаками, которые осложняют эти отношения и делают их внешне «похожими на межгосударственные связи…»[29]. Правда, не совсем понятно, как МЧП, являясь, по мнению Г. К. Матвеева, отраслью права может занимать промежуточное положение между отраслью права (т. е. гражданским правом) и МПП как особой системой права — явлениями не однопорядковыми.

Итак, какое место занимает МЧП в правовой системе? Вышеизложенное позволяет нам сделать вывод о том, что наиболее обоснованной является концепция сторонников понимания МЧП как части правовой системы государства. Если международный договор как основная форма выражения наднациональных норм права является частью национального права, то и нормы соответствующего договора приобретают роль норм национального права. Более того, международный договор, одобренный Российской Федерацией в установленном порядке, становится источником национального права, оставаясь при этом и источником международного права. Из этого следует, что в национально-правовой системе России различаются коллизионные и специальные материальные нормы, которые по своему происхождению и источнику закрепления являются внутренними, а также нормы по своему происхождению и источнику закрепления являющиеся наднациональными. Следовательно, если Россия не является участницей конкретного международного договора, то этот договор (и, соответственно, его нормы) не становят-

[28] Цит. по: Международное частное право: современные… С. 82; То же: Маковский А. Л. Указ. соч. С. 213.

[29] Матвеев Г. К. Международное частное право как отрасль…. С. 54.

ся частью правовой системы России и не «пополняют» национально-правовой нормативный комплекс, регулирующий частные общественные отношения с иностранным элементом. Если же Россия становится участницей международного договора, то он включается в российскую правовую систему. Более того, большинство договоров по вопросам МЧП являются самоисполнимыми, то есть не требуют издания внутригосударственного акта, трансформирующего положения международного договора во внутригосударственное право и применяются непосредственно.

Это позволяет сделать вывод о том, что МЧП в принципе не может выступать частью общего международного права. С позиции сегодняшнего дня МЧП не может быть признано и «полисистемным комплексом», поскольку наднациональные нормы приобретают для конкретного государства правоприменительное значение только в случае их включения в национально-правовую систему. Следовательно, наиболее адекватным является понимание МЧП как части национально-правовой системы России. Эта часть национально-правовой системы, как было замечено выше, не составляет самостоятельной отрасли права, комплексной отрасли права, а также подотрасли или института права. Однако объективно существует определенная совокупность наднациональных (материальных и коллизионных) и национальных (материальных и коллизионных) по своему происхождению норм, регулирующих международные отношения частного характера. Поэтому наиболее адекватным, на наш взгляд, может стать определение МЧП как особого национально-правового нормативного комплекса, который регулирует частные общественные отношения, осложненные иностранным элементом.

(Первоначальная публикация: Проблема определения места международного частного права в правовой системе // Цивилистические заметки. Вып. IV: Актуальные проблемы частноправовых отношений: сборник статей / отв. ред. В. Я. Музюкин. — Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2009. 248 с. С. 27–42.)

Особенности правоприменения в международном частном праве (2011)

В последние два десятилетия в России всё большее распространение получают общественные отношения, осложнённые иностранным элементом. Основными предпосылками данной тенденции являются активизация трансграничных экономических, научно-технических, трудовых связей между частными субъектами различных государств, вовлечение в сферу действия международного частного права новых общественных отношений, влияние на общественную жизнь процессов глобализации

и ряд других. Это объективно способствует увеличению числа правовых споров и иных правоприменительных ситуаций с иностранным участием. Расширение правоприменительной практики на фоне несовершенства действующего законодательства, невысокого профессионального уровня правоприменителей и в тоже время повышенной сложности такого рода дел, недостатка специальных доктринальных исследований данного вопроса актуализируют выявление специфики и проблем правоприменения в международном частном праве. В этой связи представляется возможным вести речь о следующих отраслевых особенностях правоприменения в международном частном праве.

1. Широкое использование в качестве правоприменительной основы особой категории норм права — коллизионных норм.

Как известно, коллизионная норма призвана определять национально-правовую систему, нормы которой должны урегулировать соответствующее общественное отношение по существу. Соответственно, коллизионная норма всегда имеет отсылочный характер, указывая правоприменителю своеобразный путь по которому ему необходимо следовать в целях установления компетентного правопорядка. Основанием применения коллизионной нормы является наличие в частном общественном отношении иностранного элемента (субъекта, объекта, юридического факта). Во внутренних общественных отношениях иностранный элемент отсутствует, в связи с чем необходимости обращения к коллизионным нормам нет. Напротив, наличие иностранного элемента обусловливает необходимость обращения к коллизионной норме и выбора посредством её предписаний конкретной национальной правовой системы: отечественной или любого иностранного государства. Иными словами, миссия коллизионных норм, как справедливо замечает Л. П. Ануфриева, заключается в «юридическом опосредствовании международного взаимодействия правовых систем»[1].

Примечательным является тот факт, что в отдельных случаях адресатом отсылки коллизионной нормы является «право» (ст. 1201, 1207, 1219 ГК РФ), а в других случаях «законодательство» (ст. 156, п. 1 ст. 162, ст. 163 СК РФ) или «закон» (ст. 417, 420, 426 КТМ РФ). Очевидно, указанные понятия неравнозначны и соотносятся как общее с частным. Из этого В. В. Кудашкин делает вывод, согласно которому в первом случае речь идёт о применении правовой системы государства в целом, включая международные договоры, а во втором случае о применении лишь внутреннего законодательства в собственном смысле слова[2]. Думается, это не совсем так. Не вдаваясь в подробную аргументацию, хо-

[1] Ануфриева Л. П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. М., 2002. С. 107.

[2] Кудашкин В. В. Материально-правовые нормы как источник российского международного частного права. Материал подготовлен для системы КонсультантПлюс. // СПС «КонсультантПлюс».

телось бы напомнить, что основная масса договоров внедряется в правовую систему государства посредством законов об их ратификации (в России посредством федеральных законов о ратификации международного договора). Данные законы являются составными частями «законодательства» того или иного государства, в связи с чем отсылка к «закону» («законодательству») страны означает и отсылку к международным договорам с её участием. Но обсуждаемый вопрос имеет практическое значение только в том случае, когда в международном договоре предусмотрено, что он может применяться, если применимо право договаривающегося государства. Подобные ситуации встречаются редко, ибо в большинстве случаев международный договор призван регулировать отношения между субъектами договаривающихся стран, а его применение предшествует применению коллизионных норм.

В подавляющем большинстве случаев правоприменитель связан отечественными коллизионными нормами. Ими могут быть как нормы, содержащиеся во внутренних правовых актах, так и нормы, закрепленные в международных договорах с участием страны правоприменителя. Однако в редких случаях возможно применение иностранных коллизионных норм и выбор применимого права на их основе. Это происходит при принятии обратной отсылки иностранного права к отечественному праву (п. 2 ст. 1190 Гражданского кодекса РФ) (далее — ГК РФ), при применении права страны с множественностью правовых систем (ст. 1188 ГК РФ), при определении подлежащего применению права международным коммерческим арбитражем (п. 1 ст. 1186 ГК РФ, п. 2 ст. 28 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже»[3]), а также в случаях прямо предусмотренных законом. Например, согласно п. 3 ст. 160 Семейного кодекса РФ (далее — СК РФ) расторжение брака, совершенное за границей признаётся действительным в РФ только при условии соблюдения «законодательства соответствующего иностранного государства о компетенции органов, принимавших решения о расторжении брака и подлежащем применению при расторжении брака законодательстве». Как видно, определение законодательства, подлежащего применению при расторжении брака, невозможно без применения коллизионной нормы соответствующего иностранного государства. Во всех указанных случаях коллизионные нормы включены в сферу применимого права, хотя, как правило, данную сферу составляют только нормы материального права.

Применение коллизионных норм порождает множество типичных проблем, среди которых хотелось бы обратить внимание на коллизии внутренних и внешних коллизионных норм, пробелы в коллизионном регулировании, кумулятивное правоприменение.

---

[3] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. 1993. №32. Ст. 1240.

При столкновении внутренних коллизионных норм и норм международного договора с участием РФ приоритетному применению подлежит норма международного договора, что следует из положений ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Так, в соответствии с п. 1 ст. 161 СК РФ права и обязанности супругов определяются законодательством государства, на территории которого они имеют совместное место жительства, а при его отсутствии законодательством государства, на территории которого они имели последнее совместное место жительства. В то же время п. 2 ст. 27 Минской конвенции стран СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам предусматривает, что при отсутствии совместного места жительства супругов должен применяться закон их общего гражданства. Кроме того, п. 5 ст. 27 Минской конвенции закрепляет правило в соответствии с которым «правоотношения супругов, касающиеся их недвижимого имущества, определяются по законодательству Договаривающейся Стороны, на территории которой находится это имущество», в то время как Семейный кодекс РФ не дифференцирует применимое право в зависимости от вида имущества супругов[4].

Пробелы коллизионного регулирования обнаруживаются в ряде норм ГК РФ, СК РФ и Кодекса торгового мореплавания РФ (далее — КТМ РФ). Отчасти они могут быть преодолены посредством аналогии закона, но в некоторых случаях это не представляется возможным. Так, в ст. 1211 ГК РФ применимое право не определено в отношении договоров ренты, доверительного управления имуществом, возмездного оказания услуг, об отчуждении исключительного права на произведение. Вместе с тем решение данной проблемы возможно путём применения права той страны, где находится место жительства или основное место деятельности ведущей стороны соответствующего договора (п. 2 ст. 1211 ГК РФ). В то же время пробел в положениях ст. 164 СК РФ является непреодолимым ввиду отсутствия коллизионных норм, регулирующих сходные отношения. Согласно ст. 164 СК РФ алиментные обязательства совершеннолетних детей в пользу родителей, а также алиментные обязательства других членов семьи определяются законодательством государства, на территории которого они имеют совместное место жительства, а при его отсутствии — законодательством государства, гражданином которого является лицо, претендующее на получение алиментов. Закономерно возникает вопрос: как определить применимое право, если отсутствует совместное место жительства и соискатель алиментов является лицом без гражданства?

Кумулятивное правоприменение является следствием дифференциации объёма коллизионной нормы и предполагает одновременное применение норм иностранного права и императивных материальных норм

[4] Собрание законодательства РФ. 1995. №17. Ст. 1472.

отечественного права. Обычно за коллизионной нормой «скрываются» нормы одной национально-правовой системы, но при кумуляции происходит совмещённое правоприменение. На это не всегда обращают внимание правоприменительные органы, следствием чего являются неправомерные отсылки в правоприменительных актах только на нормы одной национально-правовой системы. Кумуляция требуется, например, в п. 2 ст. 156 СК РФ предусматривающей, что «условия заключения брака на территории Российской Федерации определяются для каждого из лиц, вступающих в брак, законодательством государства, гражданином которого лицо является в момент заключения брака, с соблюдением требований статьи 14 настоящего Кодекса в отношении обстоятельств, препятствующих заключению брака». Соответственно, при регистрации брака между иностранным гражданином и гражданкой РФ, а равно между иностранцами (апатридами), принадлежащими к разным государствам, российский орган ЗАГСа в качестве правоприменительной основы должен использовать не только нормы зарубежного семейного права, но и положения ст. 14 СК РФ.

2. Распространённое применение иностранного права.

Осуществление данной процедуры необходимо, когда внешняя либо внутренняя коллизионная норма отсылает к праву определённого иностранного государства или определённых иностранных государств. Некоторые исследователи полагают, что в международном частном праве категория «применение права» обозначает «специфическое явление — применение иностранного права»[5]. С таким мнением согласиться сложно, поскольку «применение права» включает в себя также применение коллизионных норм и материальных норм международных договоров.

Порядок установления содержания норм иностранного права закреплён в ст. 1191 ГК РФ, ст. 166 СК РФ и ст. 14 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ). Обращает на себя внимание некоторое рассогласование положений ГК РФ и АПК РФ с одной стороны и СК РФ, с другой стороны: в последнем в качестве способов установления содержания норм иностранного права не указаны компетентные органы за границей, а также компетентные организации в Российской Федерации и за границей. Иными словами, возможности правоприменителей в сфере семейных отношений с иностранным участием сужены в сравнении с определением материальных норм иностранного права для регулирования иных частных отношений.

Анализ положений названных статей позволяет вести речь и об иных дефектах данных норм. Так, основным органом, в который суды уполномочены обращаться (и зачастую обращаются) за содействием и разъяснением в установлении норм иностранного права является Министер-

[5] Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2008. С. 392.

ство юстиции РФ. В то же время отсутствует какая-либо нормативная база, чётко регламентирующая порядок такого обращения и механизм деятельности Министерства юстиции РФ при получении судебного запроса. По свидетельству А. И. Стихиной, во многом поэтому «обычно либо запросы суда остаются без ответа, либо Министерство юстиции отвечает, что запрашиваемой информацией оно не располагает»[6]. Такого рода пробел в законодательстве требует оперативного заполнения.

Другая проблема обусловлена отсутствием указаний на пределы активности суда в деле установления содержания иностранного права. Ст. 1191 ГК РФ предусматривает четыре способа такого установления, но не устанавливает их иерархию, последовательность использования, пределы интенсивности мер предпринимаемых судом при решении этого вопроса. По мнению Ю. А. Тимохова, ст. 1191 ГК РФ следовало бы дополнить положением о том, что «предпринимаемые меры должны быть эффективными и интенсивными»[7]. Но опять же не ясно каким именно должен быть уровень эффективности и интенсивности, насколько настойчивым должен быть правоприменитель? В этой связи В. Л. Толстых задаётся резонным вопросом: «безуспешное обращение в Министерство юстиции РФ делает возможным применение норм отечественного права на основании ч. 3 ст. 1191 ГК РФ либо после обращения в Министерство юстиции следует направить запросы в соответствующие органы и учреждения, привлечь экспертов и только после осуществления всего комплекса мер применять ч. 3 ст. 1191 ГК РФ?» и делает вывод о том, что «для применения ч. 3 ст. 1191 ГК РФ достаточно использовать только одну из возможностей, предоставляемых ч. 2 ст. 1191 ГК РФ»[8]. На наш взгляд, в целях обретения информации об иностранном праве и экономии времени желательным было бы параллельное использование нескольких (необязательно всех) способов установления содержания иностранного права.

Сложным и неоднозначным является вопрос о применении норм иностранного права, которые содержатся в нетрадиционных для российской правовой системы источниках права. В частности, речь идёт о применении норм выраженных в судебных прецедентах (право США, Канады, Великобритании), в источниках религиозно-общинного права (право Ирана, Иордании, Саудовской Аравии), в каноническом праве города-государства Ватикан. В нестандартных ситуациях такого рода у правоприменителя может возникать (и возникает) соблазн нейтрализовать действие соответствующих норм иностранного права со ссылкой на оговорку о публичном порядке (ст. 1193 ГК РФ, ст. 167 СК РФ). Подобное

[6] Стихина А. И. Способы установления содержания норм иностранного права судом // Арбитражные споры. 2008. № 1. С. 18.

[7] Тимохов Ю. А. Иностранное право в судебной практике. М., 2004. С. 119.

[8] Толстых В. Л. Международное частное право: коллизионное регулирование. СПб., 2004. С. 261.

решение представляется неверным. Если нетрадиционная для отечественных правоприменителей форма выражения правовых норм признаётся источником права в зарубежном государстве, то оснований для применения оговорки о публичном порядке нет. Ведь оговорка представляет собой неприменение противоречащих основам правопорядка РФ норм иностранного права, а не источников в которых они выражены. Более того, в силу предписаний ст. 1193 ГК РФ оговорка не может базироваться лишь на отличии правовой системы соответствующего иностранного государства от правовой системы России.

Практический интерес представляет неоднозначное понимание и толкование положений ст. 1191 ГК РФ в части решения вопроса о допустимости применения не всех необходимых для разрешения дела норм иностранного права, а только тех, которые удалось установить. Опыт ряда зарубежных стран (Венесуэла, Мексика) демонстрирует возможность использования «адаптации», то есть приспособления друг к другу норм нескольких национально-правовых систем, регулирующих различные аспекты общественного отношения, с целью создания единого правоприменительного целого как «если бы данные нормы были творением одного законодателя»[9]. Несмотря на то, что степень полноты представленной об иностранном праве информации оценивает правоприменитель, важно помнить: «коллизионная норма отсылает не к отдельным нормам иностранного права, а к правовой системе иностранного государства в целом»[10]. Поэтому по справедливому замечанию И. В. Елисеева в данной ситуации «суд не должен руководствоваться отдельными нормами иностранного права, содержание которых он установил, и игнорировать другие (неизвестные ему) правила, применимые к спорному отношению»[11]. Тем самым иностранное право должно считаться неустановленным, а правоприменителю в силу ч. 3 ст. 1191 ГК РФ следует применять российское право.

3. В правоприменительном процессе активно задействованы международные договоры.

Типичной предпосылкой применения международного договора является интернациональный характер общественного отношения. Чаще всего международные договоры применяются, когда регулируемые ими отношения складываются между субъектами договаривающихся государств. В более редких случаях договор может применяться, если применению подлежит право договаривающегося государства (например, Венская конвенция о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г.[12]), если объект правоотношения имеет место на территории дого-

[9] Лунц Л. А. Курс международного частного права. Общая часть. М., 2005. С. 243.

[10] Толстых В. Л. Международное частное право: коллизионное регулирование. СПб., 2004. С. 275.

[11] Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (постатейный). Часть третья. М., 2002. С. 208.

[12] Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1994. № 1.

варивающегося государства (например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о порядке и условиях приватизации объектов собственности Российской Федерации, расположенных на территории Республики Молдова, и объектов собственности Республики Молдова, расположенных на территории Российской Федерации 1996 г.[13]), либо если на территории договаривающегося государства имел место соответствующий юридический факт (например, факт опубликования авторского произведения в государстве-участнике Бернской конвенции по охране литературных и художественных произведений 1886 г.[14]).

Общеизвестно правило ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о приоритетном применении международного договора в случае противоречия его норм с нормами закона. Зачастую данное правило воспринимается как абсолютное, хотя правоприменительной практике известны исключения из него. Во-первых, первоочередное применение международного договора оправдано именно при возникновении противоречия его норм с внутренними нормами права. По мнению С. Ю. Марочкина «отдавать предпочтение договору, если он не предусматривает иных правил, чем закон, нет оснований, целесообразно в таком случае применять закон»[15]. Схожая позиция сформировалась и в немецкой юридической доктрине[16]. Однако вполне допустимым представляется синхронное применение международного договора и закона, то есть одновременное наличие в правоприменительном акте ссылок на оба источника права.

Во-вторых, приоритет международного договора не распространяется на Конституцию РФ как основной закон государства. Как известно, Конституция РФ обладает высшей юридической силой в рамках правовой системы России (ст. 15). Одним из подтверждений этого являются полномочия Конституционного Суда РФ по проверке конституционности международных договоров, не вступивших для России в силу (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ).

В-третьих, в некоторых международных договорах встречаются диспозитивные нормы, допускающие установление иных предписаний во внутреннем законодательстве договаривающегося государства. Так, согласно п. 3 ст. 14 bis Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений (в ред. 1955 г.) «если национальным законодательством не устанавливается иное, положения вышеуказанно-

---

[13] Бюллетень международных договоров. 1996. № 7.

[14] Бюллетень международных договоров. 2003. № 9.

[15] Марочкин С. Ю. Какие международные нормы и договоры подлежат применению судами // Юридический мир. 2006. № 4. С. 22.

[16] Кох Х., Магнус У., Винклер фон Моренфельс П. Международное частное право и сравнительное правоведение. М., 2003. С. 25.

го пункта (2) (b) не применяются к авторам сценариев, диалогов и музыкальных произведений…»[17].

В-четвёртых, на соотношение международных договоров и внутренних нормативных правовых актов большое влияние оказывает уровень юридической силы международного договора. Как известно, Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» предусматривает существование межгосударственных, межправительственных и межведомственных договоров (п. 2 ст. 3)[18]. Важное различие между ними состоит в том, что межгосударственные договоры имплементируются в правовую систему России, как правило, в форме федерального закона о ратификации, а межправительственные и межведомственные договоры, напротив, в форме соответствующих подзаконных нормативных актов. Следовательно, положения межгосударственного договора обладают более высокой юридической силой (а значит первичным применением), чем закон, в то время как иные международные договоры приоритетны лишь по отношению к нормативным правовым актам правительственного или ведомственного уровней. Данная правовая позиция нашла отражение в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (п. 8)[19].

4. Особая последовательность применения норм международного частного права.

На наш взгляд, в этой последовательности просматривается четыре этапа. На **первом** этапе подлежат применению материально-правовые нормы международного договора. Это вытекает из положений п. 3 ст. 1186 ГК РФ «если международный договор Российской Федерации содержит материально-правовые нормы, подлежащие применению к соответствующему отношению, определение на основе коллизионных норм права, применимого к вопросам, полностью урегулированным такими материально-правовыми нормами, исключается». Иными словами, наличие необходимых материальных норм международного договора исключает необходимость обращения к коллизионным нормам. Смысл названного правила объясняется унифицирующим значением материальных норм международного договора, обеспечением с их помощью единообразного регулирования определённых общественных отношений во всех государствах-участниках. Но как быть в случае, когда унифицированные материальные нормы отсутствуют или содержат пробелы? Возникает необходимость во втором этапе правоприменения. На **втором** этапе применению подлежат коллизионные нормы меж-

[17] Бюллетень международных договоров. 2003. №9.

[18] Собрание законодательства РФ. 1995. №29. Ст. 2757.

[19] Российская газета. 2003. 2 декабря.

дународного договора, в котором участвуют страна правоприменителя и страна, к которой относится иностранный элемент в рассматриваемом деле. Однако это утверждение справедливо только в случае, если международным договором установлены коллизионные правила иные, чем предусмотренные законом. При отсутствии унифицированных коллизионных норм в **третью** очередь применяются внутренние коллизионные нормы. Как было замечено выше, в подавляющем большинстве случаев ими являются коллизионные нормы страны правоприменителя. На основании коллизионных норм на **четвёртом** этапе применяются материальные нормы избранного правопорядка. Как правило, это нормы частного права, поскольку они отличаются свойством экстерриториальности. Нормы публичного права являются территориальными и подлежат применению лишь в той стране, где они приняты. Однако возможны исключения. В частности, п. 1 ст. 8 вышеупомянутой Минской конвенции допускает возможность применения запрашиваемым государством иностранных процессуальных норм («процессуальных норм запрашивающей Договаривающейся Стороны»).

Думается, что четырёхэтапная последовательность не может распространяться на специальные материальные нормы внутреннего права, то есть на нормы изначально предназначенные регулировать общественные отношения с иностранным элементом. К примеру, из таких норм состоят преимущественно федеральные законы «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Специальные материальные нормы внутреннего права призваны регулировать отношения с иностранным участием напрямую, минуя коллизионную стадию, в связи с чем их применение может быть заблокировано только международным договором, содержащим иные положения.

Неоднозначным представляется и вопрос о последовательности применения материальных норм избранной национально-правовой системы. Восприятие компетентного урегулировать соответствующее отношение правопорядка как простой совокупности материальных норм является неверным. В рамках правовой системы государства в любом случае необходимо различать международные договоры с его участием, специальные внутренние материальные нормы, а также общие материальные нормы, то есть нормы адаптированные для регулирования внутренних общественных отношений, но в то же время применимые и к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц. Они и должны применяться в соответствующей последовательности: 1) нормы международного договора, при условии, что в нём предусмотрено его применение, когда применимым является право договаривающегося государства; 2) специальные материальные

нормы внутреннего права; 3) общие материальные нормы внутреннего права. Важно подчеркнуть: грубой правоприменительной ошибкой будет ситуация, когда для регулирования трансграничных общественных отношений будут применяться нормы, рассчитанные на регулирование исключительно внутренних отношений, отношений без всякого иностранного участия. В германской юридической литературе[20] убедительно доказано, что в подобных ситуациях «подстановка» норм внутреннего национального права для регулирования интернационального отношения не допускается в принципе.

5. Специфические нормативные коллизии.

Особый нормативный состав и особая последовательность применения норм международного частного права обусловливают возникновение своеобразных противоречий между ними. Они существуют наряду с традиционными и характерными для других отраслей права видами нормативных коллизий (например, между международным договором РФ и внутренним законодательством). Думается, к числу специфических нормативных коллизий относятся следующие.

А) Коллизии между нормами международных договоров. Особенно актуальным данный вопрос является в ситуациях, когда речь идёт о международных договорах различной юридической силы, но с совпадающими государствами-участниками. Так, на основании и в развитие Минской конвенции о правовой помощи был заключён ряд конкретизирующих межправительственных договоров об обмене правовой информацией[21], а в свою очередь, на базе последних появилось Соглашение между министерствами юстиции государств-членов Евразийского экономического сообщества о сотрудничестве в сфере обмена правовой информацией 2005 г. При обнаружении противоречий между тремя уровнями названных договоров необходимо руководствоваться положениями договора, имеющего более высокую юридическую силу.

Проблема соотношения международных договоров может возникать также в случаях, когда они имеют одинаковую юридическую силу и совпадающие государства-участники. Как тогда может быть решён вопрос о выборе договора? Прежде всего, необходимо обратить внимание на решение данного вопроса в самих конкурирующих договорах. Зачастую один из договоров содержит «уступительную оговорку», то есть предполагает приоритетное применение другого международного договора, регулирующего аналогичные отношения. К примеру, п. 1 ст. XVII Всемирной конвенции об авторском праве 1952 г. предусматривает: «Настоящая

[20] См., например: Vischer, Die rechtsvergleichenden Tatbestände im internationalen Privatrecht, 1953, § 5: Die Möglichkeit der Substitution der Rechtsinhalte und die Frage nach deren Äquivalenz.

[21] См., например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об обмене правовой информацией от 6 мая 1998 г. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 10.

Конвенция ни в чём не затрагивает постановления Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений и принадлежности к Союзу, образованному этой Конвенцией»[22]. Если же подобного рода оговорки отсутствуют, то представляется допустимым соотнесение договоров по таким критериям, как предмет правового регулирования, круг адресатов, число государств-участников. Следовательно, если договор имеет более широкий предмет правового регулирования, круг адресатов и сравнительно большое число участвующих стран, то его нормы могут рассматриваться как общие, по отношению к договору, имеющему более узкие предметные рамки, ограниченный круг лиц и состав государств-участников. Тем самым последний будет рассматриваться в качестве специального, а потому подлежащего первичному применению. Так, по числу государств-участников будут разграничиваться многосторонняя Минская конвенция о правовой помощи и двусторонний Договор о правовой помощи между РФ и Республикой Молдова 1993 г.[23].

Б) Коллизии между материальными нормами различных национально-правовых систем. Данные коллизии являются определяющими для МЧП и их существование естественным образом связано с изначальной неоднородностью правового регулирования частных общественных отношений в отдельных странах. Указанный тезис может быть подтверждён многочисленными примерами. Так, согласно ст. 80 ГК Киргизии гражданин может быть объявлен судом умершим, если в месте его жительства нет сведений о месте его пребывания в течение трёх лет, а ст. 45 ГК РФ устанавливает пятилетний срок. В соответствии со ст. 32 ГК Азербайджана основанием ограничением дееспособности физического лица является злоупотребление им спиртными напитками или наркотическими средствами, либо его пристрастие к азартным играм вследствие чего это лицо ставит свою семью в тяжёлое материальное положение. Но ст. 30 ГК РФ не известно такое основание ограничения дееспособности лица как пристрастие к азартным играм. В ГК Украины различается пять очередей наследников по закону (ст. 1261–1265), в то время как ГК РФ устанавливает восемь очередей наследников по закону (ст. 1142–1145, 1148). Именно осложнение общественных отношений иностранным элементом, объективная связь с несколькими правопорядками, претендующими на их регулирование, на фоне многообразия внутригосударственных норм права предопределяют необходимость обращения к коллизионным нормам с целью определения применимого права.

Более того, в исключительных случаях рассматриваемый вид коллизий может провоцировать собственно коллизионная норма. Речь идёт о так называемом «расщеплении коллизионной привязки», когда за ней скрывается необходимость параллельного применения норм нескольких

[22] Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 431.

[23] Бюллетень международных договоров. 1995. № 7.

правопорядков. Иллюстрацией к сказанному может послужить п. 3 ст. 37 Минской конвенции, в соответствии с которым «если ребёнок усыновляется супругами, из которых один является гражданином одной Договаривающейся Стороны, а другой — гражданином другой Договаривающейся Стороны, усыновление или его отмена должны производиться в соответствии с условиями, предусмотренными законодательством обеих Договаривающихся Сторон». Очевидно, что нормы соответствующих правопорядков могут оказаться взаимоисключающими, несовместимыми друг с другом.

В) Коллизии между общими и специальными коллизионными нормами. Применительно к российскому праву наблюдается два вида таких коллизий. Во-первых, конкуренция коллизионных норм ГК РФ с коллизионными нормами, содержащимися в СК РФ и КТМ РФ. Коллизионные нормы СК РФ и КТМ РФ по отношению к коллизионным нормам ГК РФ являются специальными и подлежат первоочередному применению, в то время как положения ГК РФ применяются по остаточному принципу. Исходя из п. 2 ст. 1 КТМ РФ «к имущественным отношениям, не регулируемым или не полностью регулируемым настоящим Кодексом, применяются правила гражданского законодательства Российской Федерации». Подобное правило закреплено в ст. 4 СК РФ.

Во-вторых, соотношение общей и специальной коллизионной нормы в рамках ГК РФ, СК РФ и КТМ РФ. Если общая коллизионная норма регулирует общественное отношение в целом, то специальная — какой-либо сегмент этого отношения, либо аналогичное отношение, но с особым объектом, субъектным составом, либо иной юридически значимой и своеобразной деталью. Тезис может быть проиллюстрирован на примере коллизионного регулирования договорных обязательств. По общему правилу к договору при отсутствии автономии воли применяется право ведущей стороны (п. 1–3 ст. 1211 ГК РФ). Однако если договор заключён особым способом — на аукционе, по конкурсу или на бирже, то применимо право страны, где они проводились (п. 4 ст. 1211 ГК РФ); если объектом договора является недвижимость, то применимо право страны места её нахождения (ст. 1213 ГК РФ); если в договоре участвует потребитель, то действуют специально предусмотренные для этой ситуации коллизионные правила, основным из которых является закон места жительства потребителя (ст. 1212 ГК РФ).

Для некоторых стран (например, США, Канада) характерен ещё один вид коллизий — столкновение коллизионных норм федерального и регионального уровней. В России внутрифедеральные коллизии такого рода отсутствуют, что объясняется отнесением к сфере ведения Российской Федерации «гражданского законодательства» и «федерального коллизионного права» (п. «о», «п» ст. 71 Конституции РФ).

Примечательно, что с перечисленными коллизиями сталкивается более узкий в сравнении с большинством других отраслей права круг субъектов-правоприменителей. В международном частном праве в качестве типичных правоприменителей выступают государственные суды, международные коммерческие арбитражи, органы записи актов гражданского состояния, консульские работники, нотариусы. Напротив, такие правоприменители как органы местного самоуправления, прокуроры, работники следственных органов, работники налоговых органов осуществлением норм международного частного права применительно к конкретным жизненным ситуациям практически не занимаются. Сказанное в некоторой мере свидетельствует ещё об одной (хотя и не столь показательной) специфической черте правоприменения в международном частном праве.

Таким образом, механизм правоприменения в международном частном праве обладает многогранной спецификой и повышенной сложностью. Основными особенностями правоприменения в этой области выступают: 1) широкое использование в качестве правоприменительной основы коллизионных норм; 2) применение иностранного права; 3) непосредственное применение норм международных договоров; 4) особая последовательность применения норм международного частного права; 5) специфические нормативные коллизии. Учёт и дальнейшее осмысление перечисленных особенностей является важным в целях совершенствования правоприменительной практики и защиты прав субъектов международного частного права.

(Первоначальная публикация: Особенности правоприменения в международном частном праве // Известия Алтайского государственного университета. 2011. №2/1 (70). С. 73-80.)

Альтернативные способы разрешения правовых споров: состояние и пути совершенствования (2012)

Осуществление гражданско-правовых отношений неизбежно связано с возникновением споров, а, следовательно, с выбором средств их разрешения. В настоящее время для урегулирования гражданско-правовых споров сложилась целая система процедур, которые условно можно разделить на несколько групп. Так, в американской доктрине способы разрешения правовых споров принято подразделять на три группы: состязательные процедуры (судебный процесс, административный процесс, арбитраж); консенсуальные процедуры (переговоры, дружеское посредничество — медиация, примирение); смешанные процедуры, сочетающие консенсуальные и состязательные элементы (посредниче-

ство-арбитраж / med-arb, мини-процесс с вынесением рекомендательного решения)[1].

В отечественной доктрине укоренилась иная классификация процедур урегулирования споров. Первая группа — это процедуры, направленные на достижение соглашения между сторонами, их примирение с участием нейтральных лиц или без их участия (примирительные процедуры). Вторая группа — это разрешение споров в общественных, третейских судах. Они могут быть постоянно действующими (изолированными) и разовыми (ad hoc). Третья группа — это обращение в государственный суд (в РФ — в суд общей юрисдикции или государственный арбитражный суд)[2]. Вторая и третья группа способов совпадают по своей направленности — разрешение спора по существу и вынесение обязательного для сторон решения — но различаются по субъектам реализации. Существование «судебных» способов предопределено положениями ст. 11 ГК РФ, в соответствии с которыми защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд, арбитражный суд или третейский суд. При этом разрешению спора в государственном суде противопоставляются первые две группы способов, которые объединяются понятием «альтернативные способы разрешения правовых споров».

Термин «альтернативные» произволен от лат. «alter» — один из двух и применительно к разрешению споров означает возможность выбора по соглашению сторон наиболее адекватного и эффективного способа выхода из конфликтной ситуации. Назначение альтернативных способов состоит в том, что они позволяют разгрузить государственные суды и без того заваленные огромным количеством дел, которые необходимо рассмотреть в весьма сжатые сроки, а также способствуют повышению уровня деловой и правовой культуры участников гражданско-правовых отношений. К альтернативному разрешению правовых споров конфликтующие стороны обычно обращаются тогда, когда они обоюдно стремятся урегулировать спор исключительно мирным путем.

Среди альтернативных способов третейское разбирательство занимает особое место. По своей сущности оно более близко к процедуре рассмотрения споров в судах, чем к примирительным процедурам, имеющим несудебную сущность. Сходство с судебным разбирательством заклю-

---

[1] См.: Носырева Е. И. Примирительные процедуры и международный коммерческий арбитраж // Международный коммерческий арбитраж: современные проблемы и решения. Сборник статей к 75-летию Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате Российской Федерации / Под ред. А. С. Комарова. М., 2007. С. 301.

[2] См., например: Ануфриева Л. П. Международное частное право: В 3-х т. Т. 3. Трансграничные банкротства. Международный коммерческий арбитраж. Международный гражданский процесс. М., 2001. С. 65.

чается в том, что в основе третейского производства также лежит принцип состязательности сторон, а арбитр выполняет квазисудебные функции: исследует доказательства, устанавливает факты, выносит решение, которое по своей юридической силе приравнивается к решению государственного суда. Однако наблюдается и немало различий с судебным разбирательством. Например, в основе третейского разбирательства лежит обоюдное третейское соглашение, в то время как обращение в государственный суд осуществляется, как правило, в одностороннем порядке посредством искового заявления.

От других же альтернативных процедур третейское производство отличается по своим последствиям: оно завершается обязательным для сторон решением, в то время как другие процедуры нацелены на достижение соглашения, выработку правового консенсуса. Не зря они называются примирительными. Посредник-примиритель в отличие от третейских судей не акцентирует внимание на установлении фактов, на исследовании доказательств, не вправе выносить обязательное для сторон решение. Усилия посредников-примирителей сосредоточены на оказании спорящим контрагентам содействия в ведении переговоров и на выработке ими взаимоприемлемого соглашения, в то время как третейское разбирательство направлено на разрешение дела в пользу одной из сторон посредством вынесения окончательного решения.

Однако различие между третейским производством и иными альтернативными способами состоит не только в этом. В известной мере несудебные способы по логике должны предшествовать судебным способам. Когда урегулирование возникших разногласий и достижение желаемой цели дружеским путём в силу различных причин оказывается невозможным, наступает очередь более действенных и жёстких механизмов разрешения споров. В известной мере можно говорить о первичности примирительных процедур по отношению к третейскому разбирательству.

Также различается сфера применения альтернативных способов, то есть отраслевая принадлежность самих правовых споров. Так, согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» от 24 июля 2002 г. N 102-ФЗ «в третейский суд может по соглашению сторон третейского разбирательства передаваться любой спор, вытекающий из гражданских правоотношений, если иное не установлено федеральным законом»[3]. В то же время в соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» от 27 июля 2010 г. N 193-ФЗ такая процедура применяется не только к спорам, вытекающим из гражданских правоотношений, но также к спорам, возникающим из трудовых правоотношений и семейных правоотношений[4]. В целях

[3] Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3019.

[4] Собрание законодательства РФ. 2010. N 31. Ст. 4162.

разрешения коллективного трудового спора ТК РФ (ст. 401–403) предусматривает такие дозабастовочные примирительные процедуры, как деятельность примирительной комиссии и посредника. Предметная сфера переговоров как классической и простейшей примирительной процедуры ещё шире и вообще не ограничивается рамками частного права.

Ещё одной особенностью нетретейских примирительных процедур является то, что посредники-примирители не связаны строгим соблюдением норм материального и процессуального права, не должны непременно следовать строгим юридическим нормам. Выполняя своё предназначение «дружеские посредники» руководствуются, главным образом, правом справедливости (ex aequo et bono), то есть моральными и иными внеправовыми нормами. Причём эти нормы могут преобладать, если посредник-примиритель придёт к убеждению, что формально-юридический подход породит несправедливый, невзаимоприемлемый результат.

Как видно, третейское разбирательство представляет собой самостоятельное и специфическое явление. В свою очередь среди третейских судов обособленное положение занимает международный коммерческий арбитраж. Формальным подтверждением этого тезиса является положение Федерального закона «О третейских судах в РФ» о том, что данный Закон не распространяется на международный коммерческий арбитраж (п. 3 ст. 1)[5]. Обращает на себя внимание несколько ключевых отличий МКАС от обыкновенных третейских судов.

Во-первых, это характер предмета спора. В соответствии с п. 2 ст. 1 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже» от 7 июля 1993 г. N 5338–1 данный арбитраж рассматривает «споры из договорных и других гражданско-правовых отношений, возникающие при осуществлении внешнеторговых и иных видов международных экономических связей»[6] 6. Иными словами, эти споры должны иметь не только гражданско-правовой, но также хозяйственный и трансграничный характер.

Во-вторых, субъектный состав: в 90% случаев арбитраж разрешает споры между субъектами различной государственной принадлежности. Это могут быть споры, хотя бы одной из сторон которых является коммерческое предприятие, находящееся за границей; споры между двумя иностранными организациями; споры предприятий с иностранными инвестициями, созданных на территории РФ, между собой; споры между участниками таких предприятий, а равно их споры с другими субъектами российского права. Примерно в 10% случаев МКАС при ТПП РФ рассматривает споры между двумя субъектами российского права, хотя и вытекающие из международных экономических связей.

В-третьих, правоприменительная деятельность арбитража отличается очевидными особенностями, вытекающими из его вышеназван-

[5] Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3019.

[6] Российская газета. 1993. 14 августа.

ных специфических черт. В своей деятельности арбитраж основывается на международных договорах (например, Европейской конвенции о внешнеторговом арбитраже 1961 г., Нью-Йоркской конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 г.); коллизионных нормах; зарубежном материальном праве, если оно является применимым для разрешения конкретного дела. Такая правоприменительная специфика обусловлена наличием иностранного элемента в спорных отношениях. Таким образом, целевым назначением МКАС является разрешение на систематической или разовой основе интернациональных хозяйственных споров, в то время как иные третейские суды имеют иную специализацию и сосредоточены на рассмотрении внутренних гражданско-правовых споров.

Вместе с тем различия между МКАС и иными третейскими судами не влияют на общие положительные черты третейского производства. К числу основных преимуществ последнего в сравнении с судопроизводством в государственных судах можно отнести следующее.

1. Оперативность, т. е. непродолжительный срок рассмотрения дел. Учитывая высокую загруженность арбитражных судов и судов общей юрисдикции, неоспоримым преимуществом является то, что срок рассмотрения дела в третейских судах составляет, как правило, от 2 недель до 2 месяцев. Это объясняется тем, что третейское разбирательство не зависит от количества находящихся на рассмотрении в третейском суде дел, ибо состав арбитража для каждого дела индивидуален (тем более при наличии широкого списка третейских судей). Важным фактором является отсутствие апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, а значит несвязанность третейского суда специфическими процессуальными сроками рассмотрения дел в последующих инстанциях. Значит, это экономия времени.

2. Относительная экономичность финансовых расходов. Расходы сторон в рамках третейского разбирательства являются наиболее оптимальными и отличаются от общих расходов, как в арбитражных судах, так и в судах общей юрисдикции. Это касается и расходов на оплату третейского сбора, и расходов на оплату услуг представителя в связи с минимальными сроками рассмотрения споров. Кроме того, отсутствие инстанционности снижает вероятность расходов на командировки, избавляет от необходимости оплаты государственной пошлины. При этом в некоторых случаях часть сбора может быть возвращена, что еще больше увеличивает финансовую привлекательность такого способа разрешения споров. В процессуальной литературе приводятся данные о том, что расходы в рамках третейского разбирательства оказываются в среднем меньше на 20–40%, чем в государственных судах.

3. Либеральность, то есть отсутствие жёстких формальностей в процедуре третейского разбирательства. При использовании такого способа

как третейское разбирательство стороны, в принципе, свободны в выборе конкретного третейского органа (постоянно действующий или разовый), порядка, которому будет подчиняться процедура его рассмотрения, сроков разбирательства, третейских судей (при единоличном рассмотрении) и состава арбитража, места, где будут проходить слушания, требований к процессуальным документам.

Многое в рамках выбора процедуры третейского разбирательства и её отдельных частей зависит от усмотрения сторон спора, которое может быть сведено к нескольким типовым вариантам поведения: 1) стороны выбирают институционный третейский суд и полностью подчиняются его регламенту; 2) стороны выбирают институционный третейский суд и вносят свои коррективы в процедуру рассмотрения дела в части диспозитивных норм регламента, то есть частично отступают от него; 3) стороны выбирают разовый (ad hoc) третейский суд и за основу рассмотрения дела избирают регламент какого-либо институционного третейского суда или типовой третейский регламент; 4) стороны при выборе разового (ad hoc) третейского суда частично заимствуют положения регламента, в тоже время разрабатывая по определённым вопросам собственные процессуальные правила; 5) стороны, обратившиеся в разовый третейский суд, подробно прописывают процедуру разбирательства в третейском соглашении, осуществляя индивидуальное правотворчество. Распространённым явлением стало использование сторонами упрощённой процедуры третейского разбирательства. Её основными проявлениями выступают установление более кратких по сравнению с регламентом сроков третейского разбирательства в целом и (или) сроков осуществления отдельных процессуальных действий в частности; проведение разбирательства преимущественно на основе письменных документов, без устного слушания; осуществление разбирательства путём проведения единственного заседания по делу; отказ от ведения протокола заседания третейского суда; снижение формальных требований к содержанию решения (его оформление без описательной части и с краткой мотивировочной частью) и т. п.

4. Окончательность вынесенного решения. Решение третейского суда по спору может являться окончательным, если данное условие предусмотрено сторонами, и может быть отменено судом лишь в случаях, прямо указанных в ст. 42 Федерального закона «О третейских судах в РФ»[7], ст. 34 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже»[8]. Арбитражный суд либо суд общей юрисдикции не рассматривают дело вновь, они лишь проверяют законность процедуры его рассмотрения в третейском суде и принимают решение о выдаче исполнительного листа для принудительного исполнения. Кроме того, окончательность при-

[7] Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3019.

[8] Российская газета. 1993. 14 августа.

нятого решения означает также, что данный документ вступает в силу немедленно после его вынесения и по общему правилу предполагает добровольность его исполнения стороной, против которой вынесено решение.

5. Высокая вероятность исполнения решения третейских судов на территории иностранного государства. Довольно заметным это становится на фоне ограниченной возможности исполнения решения государственного суда на территории иностранного государства в силу отсутствия универсальных международных договоров, позволяющих осуществлять принудительное исполнение решения государственного суда одного государства на территории другого государства. Единственный универсальный договор — Гаагская конвенция по вопросам гражданского процесса 1954 года объединяет 44 государства и решает только проблемы доступа иностранцев к правосудию за рубежом, выполнения поручений иностранных судов, но не вопрос принудительного исполнения иностранных судебных решений. Региональные и двусторонние договоры о правовой помощи либо не регулируют данный вопрос, либо не могут дать масштабного положительного эффекта ввиду ограниченности пространства их действия. Напротив, в области исполнения решений третейских судов действует Нью-Йоркская конвенция 1958 года и признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений, в которой в настоящее время участвуют 145 стран. Вышеуказанные бонусы свидетельствуют о привлекательности третейского разбирательства как альтернативного способа разрешения правовых споров.

Несмотря на это в организации и осуществлении третейского разбирательства и иных примирительных процедур остаётся немало сложностей, нерешённых проблем. Основной из них является низкий уровень деловой культуры населения, из чего закономерно вытекает невостребованность альтернативных способов разрешения правовых споров в том количестве, в котором они сегодня в нашей стране предлагаются. Граждане и организации массово убеждены в том, что больше защиты, справедливости и профессионализма они найдут при обращении в государственные суды, что не всегда оправдано. В тоже время для активизации использования альтернативных способов есть благоприятные предпосылки: увеличение числа предпринимателей и юристов, загруженность государственных судов, очевидные преимущества альтернативных процедур. Всё это не может не внушать оптимизм.

Ещё одна распространённая проблема — разнообразные дефекты третейских (и арбитражных) соглашений. Наиболее распространенными случаями неточности таких соглашений являются: неправильное наименование третейского суда; неправильное определение предмета и существа споров, передаваемых в третейский суд; указание в качестве компетентного органа для назначения арбитров организации, которая

услуг по рассмотрению споров не оказывает; передача споров в несуществующее третейское учреждение; одновременное совмещение третейского и государственного механизмов разрешения споров, несоблюдение письменной формы третейского соглашения, неарбитрабельность спора[9]. При составлении третейского соглашения необходимо, с одной стороны, в максимальной степени учитывать все требования законодательства, с другой стороны, внимательно относиться к рекомендациям институционных арбитражей.

Практические сложности вызывают комплексные оговорки, предполагающие последовательное применение примирительных процедур и, в случае их безуспешности, третейского разбирательства. Представляется, что наличие оговорки об обязательном предварительном урегулировании спора посредством примирительных процедур обязывает третейский суд проверить соблюдение соответствующих условий, а при их несоблюдении отложить или приостановить разбирательство. В противном случае отрицается обязательная роль взаимной договорённости сторон и утрачивается само предназначение досудебных примирительных процедур.

Разновидностью комплексной оговорки является процедура «посредничество-арбитраж». Её природа носит двойственный характер, каждый этап обладает своеобразием в отличие от «чистого» посредничества или «чистого» третейского разбирательства. Если первый этап (посреднический) завершается достижением соглашения между сторонами, то процедура прекращается без перехода к третейскому разбирательству. Если стороны желают дополнительно обеспечить исполнимость своего соглашения, то они договариваются об избрании лица, выполнявшего функции посредника, арбитром с тем, чтобы их соглашение было оформлено решением третейского суда на согласованных условиях. Однако процедура med-arb имеет свои сложности. Например, зная о том, что медиатор в случае безуспешности посредничества становится арбитром с властными полномочиями, стороны под страхом вынесения неблагоприятного решения более осторожно и менее доверительно подходят к раскрытию информации. В свою очередь нейтральному лицу после получения конфиденциальных сведений, после попыток достижения компромисса трудно сохранить объективность при вынесении решения по спору.

Не следует забывать, что примирение сторон может иметь место не только в примирительных или комплексных процедурах, но и непосредственно в ходе третейского разбирательства. Как правило, в законодательстве не содержится указания на право арбитров содействовать сторонам в достижении соглашения, хотя такая возможность и не ис-

[9] См. подробнее: Николюкин С. В. Дефекты арбитражного соглашения: проблемы и пути их разрешения // Право и экономика. 2009. N 7. С. 96–101.

ключается. Содействие арбитров должно заключаться в создании благоприятных с точки зрения организации процесса условий для примирения и оказываться исключительно в рамках, допускаемых сторонами. Исключением является, пожалуй, Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О международном торговом арбитраже» 1985 г., согласно ст. 28 которого арбитраж принимает решение в качестве «дружеского посредника» лишь в том случае, когда стороны прямо уполномочили его на это[10].

Весьма спорными являются и другие вопросы, в частности, о допустимости (или недопустимости) распространения перехода материальных прав (например, в результате цессии) на третейское соглашение; о соотношении отдельных положений Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже» и Арбитражном процессуальном кодексе РФ; о сроке вступления в уже начатое разбирательство новых истца и ответчика при процессуальном соучастии в международном коммерческом арбитраже, о возможности процессуального соучастия в случаях, когда спорное отношение вытекает из двух договоров, в одном из которых есть третейское условие, а в другом оно отсутствует и т. д. Эти проблемы требуют своего решения.

Говоря о перспективах развития альтернативных способов разрешения правовых споров, хотелось бы отметить, что в настоящее время крайне актуальной задачей должно стать повышение авторитета третейского движения. К сожалению, некоторые третейские суды позволяют использовать себя как юридический инструмент, при помощи которого реализуются незаконные схемы, «легализуются» необходимые предпринимателям решения. Создание «карманных» третейских судов при крупных юридических фирмах стало общим правилом, требующим порицания и противодействия. Приоритет в данном случае должен оставаться за общественными формами контроля, при помощи которых обеспечивается авторитет конкретных третейских судов. Общественный контроль целесообразен в форме добровольного объединения предпринимателей, которые объективно заинтересованы в использовании третейского суда как механизма саморегуляции предпринимательского сообщества, либо в форме самоорганизации третейских судов в рамках единой ассоциации. В целях реализации защиты интересов третейских судей, а также достижения общих целей, которые связаны с созданием условий для образования и деятельности третейских судов в Российской Федерации, уже учреждено некоммерческое партнерство «Российский центр содействия третейскому разбирательству».

Нельзя исключить и меры прямой организационной поддержки третейских судов. Это может выражаться в создании определенного рода фондов, которые будут финансировать развитие третейского движения в тех или иных регионах либо в тех или иных сферах экономики. На-

[10] Комиссия ООН по праву международной торговли. Ежегодник. 1985 год. Т. XVI. — Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1988. С. 601–612.

пример, в России в 2005 году были запущены проекты по развитию третейского судопроизводства в некоторых регионах. В качестве успешного проекта можно назвать проект «Третейские суды в аграрной сфере (ТРАС)», развиваемый на базе «ЮгАгроФонда», сначала в Ростовской области, а затем в 12 других субъектах РФ.

Перспективным представляется развитие третейских судов с ограниченным сроком действия, создаваемых для разрешения споров, вытекающих из реализации крупных коммерческих проектов. Например, при разрешении инвестиционных споров, которые возникают вследствие различных многоаспектных правоотношений, складывающихся по поводу реализации того или иного инвестиционного проекта, очевидно, целесообразно уже в начале такого проекта создавать третейский суд на время действия проекта. Назначение подобного рода третейского суда должно заключаться в обеспечении разрешения споров, возникающих в ходе инвестиционного проекта. Срок его действия должен ограничиваться сроком реализации инвестиционного проекта. Как представляется, таким образом, можно создать возможность предсказуемости самых спорных ситуаций, которые будут возникать в ходе реализации инвестиционного проекта, а значит обеспечить стабильные отношения с инвесторами.

(Первоначальная публикация: Альтернативные способы разрешения правовых споров: состояние и пути совершенствования // http://www.garant.ru/hotlaw/altai/398435/ (23.05.2012))

Коллизионные нормы Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации: некоторые актуальные вопросы (2013)

Коллизионные нормы международного частного права традиционно представляют собой одно из наиболее сложных и наименее изученных юридических явлений. В России действуют три базовых закона, содержащих коллизионные нормы — Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ), Семейный кодекс Российской Федерации (далее — СК РФ) и Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (далее — КТМ РФ). На фоне первых двух кодексов коллизионные нормы КТМ РФ, содержащиеся в главы 26 «Применимое право» практически не подвергались специальному исследованию. Формат данной статьи не позволяет исследовать данные нормы досконально, поэтому краткое внимание будет сосредоточено на двух основных моментах: специфических чертах этих норм и предложениях по совершенствованию их содержания.

Важнейшая особенность коллизионных норм КТМ РФ состоит в том, что они являются специальными по отношению к коллизионным нор-

мам ГК РФ. Соответственно, коллизионные нормы КТМ РФ в сравнении с коллизионными нормами ГК РФ подлежат первоочередному применению, в то время как положения ГК РФ применяются по остаточному принципу. Основа такого соотношения заложена в п. 2 ст. 1 КТМ РФ: «к имущественным отношениям, не регулируемым или не полностью регулируемым настоящим Кодексом, применяются правила гражданского законодательства Российской Федерации». Специальный характер коллизионных норм КТМ РФ обусловлен несколькими обстоятельствами. Прежде всего, более узкой сферой правового регулирования: имущественные отношения, возникающие из торгового мореплавания и основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников по своему масштабу значительно меньше сферы имущественных отношений, основанных на равенстве участников вообще. Также участниками имущественных отношений в сфере торгового мореплавания являются не любые физические и юридические лица, а более специфический круг субъектов (например, судовладельцы, перевозчики, члены экипажа судна). Кроме того, у коллизионных норм КТМ РФ особый правоприменитель — это, главным образом, Морская арбитражная комиссия при Торгово-промышленной палате РФ. Коллизионные нормы ГК РФ применяют суды общей юрисдикции, арбитражные суды, третейские суды, нотариусы, консулы и ряд других правоприменителей.

В отличие от иных коллизионных норм российского права коллизионные нормы КТМ РФ большей частью воспроизводят положения тех международных договоров, участницей которых Россия стала в последние годы. Другими словами, положения главы 26 КТМ РФ фактически содержат унифицированные коллизионные нормы, инкорпорированные во внутригосударственное законодательство России. Следовательно, почти не наблюдается расхождений между коллизионными нормами КТМ РФ и коллизионными нормами наднационального происхождения. Поэтому первые могут применяться параллельно с коллизионными нормами международных договоров, из чего следует, что в правоприменительных актах могут содержаться одновременные отсылки к разноуровневым коллизионным нормам. Напротив, факты столкновения коллизионных норм ГК РФ, СК РФ с внешними коллизионными нормами редкостью не являются.

Примечательно, что из всех коллизионных норм российского права только коллизионные нормы КТМ РФ испытали многочисленные поправки, внесённые Федеральным законом от 14 июня 2011 г. № 141-ФЗ. Как видно, коллизионные нормы КТМ РФ оказались наименее стабильными, что объясняется среди прочего недостаточно высоким уровнем их качества. Новеллы затронули названия и положения ст. 415 «Право собственности и иные вещные права на судно», ст. 423 «Осуществле-

ние спасательных операций по отношению к судну или любому другому имуществу», ст. 425 «Ипотека судна или строящегося судна» и ст. 426 «Ограничение ответственности по морским требованиям». Также глава 26 КТМ РФ была дополнена новой статьёй 422.1 «Отношения, возникающие из причинения ущерба от загрязнения бункерным топливом». Благодаря новеллам были устранены некоторые спорные вопросы правоприменительной практики. Например, первоначальная редакция п. 1 ст. 415 КТМ РФ содержала правило о том, что «право собственности и другие вещные права на судно, а также возникновение, переход и прекращение таких прав определяются законом государства флага судна». В связи с этим возникал вопрос: если переход права собственности на судно осуществлялся посредством гражданско-правового договора (купли-продажи, мены, дарения), то какой именно коллизионной нормой следовало руководствоваться — регулирующей отношения собственности или договорные отношения? В настоящее время приоритет отдан вещно-правовой коллизионной норме, согласно которой «право собственности и иные вещные права на судно, подлежащее государственной регистрации, определяются законом государства, в котором зарегистрировано судно» (п. 1 ст. 415 КТМ РФ).

Однако, несмотря на новеллы 2011 года, ряд положений главы 26 КТМ РФ продолжает требовать совершенствования.

Во-первых, не совсем точным является название и содержание п. 1 ст. 414 «Определение права, подлежащего применению к отношениям, возникающим из торгового мореплавания с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц либо осложнённым иностранным элементом». Следовательно, с формальной точки зрения иностранные граждане и иностранные юридические лица выведены за пределы иностранного элемента, хотя традиционно в доктрине международного частного права и в коллизионных нормах ГК РФ (п. 1 ст. 1186) субъект признаётся разновидностью иностранного элемента. В этой связи более правильными представляются следующие варианты названия ст. 414: «Определение права, подлежащего применению к отношениям, возникающим из торгового мореплавания с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц либо осложнённым иным иностранным элементом», или «Определение права, подлежащего применению к отношениям, возникающим из торгового мореплавания, осложнённым иностранным элементом».

Во-вторых, в главе 26 КТМ РФ наблюдаются противоречия между положениями различных статей и между положениями внутри одной статьи. Так, очевидна некоторая нестыковка положений п. 2 ст. 414 и п. 1 ст. 418 КТМ РФ. В обеих статьях предусматривается возможность выбора применимого права (автономии воли) в договорных отношениях. Однако согласно п. 2 ст. 414 КТМ РФ сферой действия автономии воли

являются права и обязанности сторон по договору, в то время как в соответствии с п. 1 ст. 418 КТМ РФ она распространяется на «отношения, возникающие из договора» вообще. Права и обязанности сторон договора не тождественны всему объёму отношений, возникающих из договора, поскольку являются только частью данных отношений. Показательны в этом плане положения ст. 1215 ГК РФ, включающие в сферу действия права, подлежащего применению к договору, наряду с правами и обязанностями сторон договора такие вопросы, как толкование договора, исполнение договора, последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения договора, прекращение договора, последствия недействительности договора. Как видно, сфера действия автономии воли по п. 2 ст. 414 КТМ РФ значительно заужена по сравнению с возможностью выбора применимого права к тем же договорным отношениям в соответствии с п. 1 ст. 418 КТМ РФ. Поэтому в п. 2 ст. 414 КТМ РФ автономию воли целесообразно расширить до тех границ, которые она имеет по п. 1 ст. 418 КТМ РФ.

Возможность конфликта заложена между положениями п. 2 ст. 418 КТМ РФ, согласно которым «при отсутствии соглашения сторон о подлежащем применению праве отношения сторон, возникающие из договоров, регулируются законом государства, в котором учреждена, имеет основное место деятельности или место жительства сторона, являющаяся перевозчиком — в договоре морской перевозки; судовладельцем — в договоре морского агентирования, тайм-чартере и бербоут-чартере; владельцем буксирующего судна — в договоре буксировки; доверителем — в договоре морского посредничества; страховщиком — в договоре морского страхования». Нетрудно заметить: критерии определения ведущей стороны договора, являющейся юридическим лицом, имеют конкурирующий, а в определённых случаях даже взаимоисключающий характер. Предположим, юридическое лицо — ведущая сторона договора учреждена в государстве А., а основную деятельность осуществляет в государстве Б. Значит, на регулирование соответствующего договорного отношения одновременно претендуют две национально-правовых системы. Тогда кто и на каком основании будет выбирать одну из них? Не проще ли было установить единый критерий определения ведущей стороны договора? Уместно заметить, что в качестве критерия определения ведущей стороны договора в п. 2 ст. 1211 ГК РФ закреплено «основное место деятельности».

В-третьих, в нормах главы 26 КТМ РФ встречаются определённые пробелы. В частности, в вышеуказанном п. 2 ст. 418 КТМ РФ отсутствует упоминание о таком общепризнанном и стандартном коллизионном правиле регулирования внешнеэкономических договоров как принцип наиболее тесной связи. В соответствии с ГК РФ (п. 1, 2 ст. 1211) принцип наиболее тесной связи является промежуточным этапом коллизион-

ного регулирования внешнеэкономических договоров, следуя за автономией воли и предшествуя презумпции наиболее тесной связи в пользу ведущей стороны договора. Иными словами, если стороны договора, заключаемого в области торгового мореплавания, не избирают применимое право, то во всех случаях применению подлежит право ведущей стороны договора. Согласно же ГК РФ право ведущей стороны договора применяется постольку, поскольку иное не вытекает из условий или существа договора либо совокупности обстоятельств дела.

Ещё один пробел обнаруживается в ст. 420 КТМ РФ «Отношения, возникающие из столкновения судов». Не урегулировано определение применимого права в случае, когда в открытом море сталкиваются два судна, плавающие под флагом разных государств, и спор рассматривается не в Российской Федерации. Вместе с тем этот пробел легко устраним с помощью Брюссельской конвенции для объединения некоторых правил относительно столкновения судов 1910 года, которую Российская империя ратифицировала в 1913 году, а СССР официально подтвердил участие в ней в 1936 году. Проблема сохраняется лишь тогда, когда столкновение происходит с судном государства не участвующего в названной конвенции.

Улучшение качества коллизионных норм КТМ РФ и совершенствование практики их применения повысят эффективность действия данных норм и обеспечат их стабильное функционирование в рамках отечественного коллизионного права.

(Первоначальная публикация: Коллизионные нормы Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации: некоторые актуальные вопросы // Правовая мысль в образовании, науке и практике. 2013. № 1. С. 17–18.))

Заключение (биографическая справка об авторе)

Аничкин Евгений Сергеевич, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового, экологического права и гражданского процесса, первый проректор по учебной работе Алтайского государственного университета (г. Барнаул).

Е. С. Аничкин родился в 1976 году в Барнауле. После окончания в 1993 году школы поступил на исторический факультет Алтайского государственного университета, который окончил в 1998 году. Параллельно являлся заочным слушателем юридического факультета Алтайского государственного университета, обучение на котором с отличием завершил в 2000 году. С 1998 года по настоящее время работает в Алтайском государственном университете.

В 2003 г. защитил кандидатскую диссертацию по специальности 12.00.02 «конституционное право; муниципальное право» на тему «Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности», а в 2010 г. докторскую диссертацию по теме «Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 — начале 21 века». В 2006 г. Е. С. Аничкину присвоено ученое звание доцента.

Е. С. Аничкин автор свыше 120 публикаций, общим объёмом около 150 печатных листов. Среди публикаций три монографии («Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности», Барнаул, 2003; «Преобразование Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации», Барнаул, 2008; «Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 — начале 21 вв.», Москва, 2010), два учебных пособия по конституционному праву России и около 20 статей, опубликованных в рецензируемых журналах. Является редактором десяти сборников научных статей и материалов конференций. Под руководством Е. С. Аничкина выполняется несколько кандидатских диссертаций.

Неоднократно выступал в качестве грантополучателя и участника финансируемых программ («Гранты Президента РФ для финансирования научных исследований, проводимых молодыми российскими учёными — кандидатами наук», «Научный потенциал высшей школы», Российского гуманитарного научного фонда, фонда Дж. Сороса).

Е. С. Аничкиным разработаны и успешно преподаются основные учебные курсы «Конституционное право Российской Федерации», «Международное частное право», а также спецкурсы «Международный коммерческий арбитраж», «Конституционное законодательство Россий-

ской Федерации», «Применение норм международного частного права», «Развитие законодательства в решениях Конституционного Суда РФ».

Имеет публичные награды, в том числе, награждён Почётной грамотой Министерства образования и науки РФ. По заказу органов власти и хозяйствующих субъектов занимался подготовкой экспертных заключений по действующим нормативным правовым актам и проектам нормативных правовых актов. Член рабочих комиссий при нескольких органах государственной власти Алтайского края, судья Третейского суда Алтайского экспертно-правового центра.

Женат, имеет дочь.

Библиографический список

1. Авакьян С.А. Законодательство в центре и на местах: перекрестки без тупиков // Российская Федерация. — 1996. — №20.
2. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — №8.
3. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М., 2000.
4. Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. — 2003. — №11.
5. Авакьян С.А. Проблемы реформы Конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения : материалы международной конференции. — М., 1999.
6. Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Основы теории конституционного права : в 9 т. — М., 2005. — Т. 1.
7. Айтхожин К.К. Конституция Республики Казахстан: стабильность и динамизм // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — №13.
8. Алебастрова И.А. Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — №7.
9. Алексеев С.С. Конституция: надежды и действительность // Известия Уральского государственного университета. — 1998. — №8.
10. Алехнович С.О. К проблеме анализа угроз региональной безопасности Российской Федерации // Современное право. — 2003. — №5.
11. Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. — Барнаул, 2008.
12. Аничкин Е.С. Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. — Барнаул, 2003.
13. Аничкин Е.С. Российское конституционное законодательство: парадигмы современного развития. — М., 2008.
14. Аничкин Е.С. Основные черты развития конституционного законодательства Российской Федерации на рубеже XX–XXI вв. — Барнаул, 2007.
15. Аничкин Е.С. Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI вв. — М., 2010.
16. Аничкин Е.С. Условия и критерии эффективности конституционного законодательства Российской Федерации // Российское право в Интернете. — 2009. — №5

17. Аничкин Е.С. Факторы единства и многообразия конституционного законодательства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — №2.

18. Анишина В.И. Прямое применение Конституции РФ как критерий самостоятельности судебной власти // Российский судья. — 2006. — №9.

19. Анненкова В.Г. Единая национальная идея — основа и смысл единства Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2005. — №9.

20. Анненкова В.Г. Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. — М., 2006.

21. Анненкова В.Г. Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. — М., 2006.

22. Ануфриева Л.П. Международное частное право : в 3 т. Т. 1 : Общая часть. — М., 2002.

23. Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. — М., 2002.

24. Ашин Г.К. Региональные элиты России // Правоведение. — 1999. — №1.

25. Бабаев М.Х. Советское международное частное право: предмет и способы регулирования // Вестник МГУ. Международные отношения и международное право. — Вып. 15. — 1982.

26. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1998.

27. Балытников В., Иванов В. Конституционная модернизация: обновляя — сохранять, сохраняя — обновлять // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 2000. — №2(31).

28. Безруков А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. — 2005. — №9.

29. Белкин А.А. Пересмотр конституции (теоретические аспекты) // Правоведение. — 1995. — №1.

30. Березовский Д.В. Фактор стабильности конституции в российской правовой действительности // Юридический аналитический журнал. — 2004. — №1(9).

31. Бернд Визер. Некоторые размышления по поводу иерархии норм в системе конституционного права Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 1999. — №2(27).

32. Бернхардт Р. Конституционное правосудие и принципы федеративного государственного устройства в ФРГ // Немецкий конституционализм. — М., 1994.

33. Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. — 2007. — №1(58).

34. Бланкенагель А. Пробелы в Конституции РФ и возможности ее совершенствования // Пробелы в российской Конституции и возможности её совершенствования / ред-сост. К.Г. Гагнидзе. — М., 1998.

35. Богдановская И.Ю. Толкование конституции: опыт стран «общего права» // Право и политика. — 2006. — №8.

36. Богдановская И.Ю. Толкование конституции: опыт стран «общего права» // Право и политика. — 2006. — №8.

37. Болтенкова Л.Ф., Лавриненко И.Г. К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов // Регионология. — 1996. — №2.

38. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. — М., 1998.

39. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. — М., 2005.

40. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. — М., 2011.

41. Брайс Д. Американская республика : в 3 ч. Ч. 3 : Общественное мнение. Объяснительные примеры и замечания. Строй общественной жизни. — М., 1890.

42. Бурлай Е.В. Конституционное законодательство СССР: некоторые теоретические вопросы // Проблемы правоведения. Вып. 43. — Киев, 1982.

43. Бухвальд Е. Российский федерализм: стартовая проблема нового тысячелетия // Федерализм. — 2000. — №1.

44. Васильев В.И. О динамике и стабильности конституции // Конституция и законодательство материалы Межд. науч.-практ. конф., Москва, 29 октября 2003 г. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. — М., 2003.

45. Вилкова Н.Г. Унификация коллизионных норм в рамках СНГ // Журнал российского права. — 1997. — №10.

46. Вишняков В.Г. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право. — 1998. — №10–12.

47. Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. — М., 2005.

48. Гаджиев Г. Разграничение предметов ведения и полномочий в экономической сфере: юридико-технический аспект // Конституционно-правовая реформа и региональное законодательство в Российской Федерации : тем. сб. / отв. ред. И.А. Умнова. — 1999. — №1.

49. Гаджиев Г.А. Подведомственность и допустимость обращений в Конституционный Суд Российской Федерации // Журнал российского права. — 1997. — №6.

50. Ганино М. Россия, 1993–2003: довольно податливая Конституция // Конституция и законодательство : материалы Межд. науч.-практ. конф. Москва, 29 октября 2003 г. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. — М., 2003.

51. Геворкян Т.И. Правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. — Пенза, 2004.

52. Ген Н.Л. Специфика конституционных норм и особенности их реализации // Журнал российского права. — 2001. — №11.

53. Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журнал российского права. — 2002. — №7.

54. Глигич-Золотарёва М.В. Правовые основы федерализма. — М., 2006.

55. Горбань В.С. Понятие, теория и проблемы формирования общей концепции эффективности законодательства. — М., 2009.

56. Гошуляк В.В. Конституционное и уставное законодательство субъектов Российской Федерации. — М., 1999.

57. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации.– М., 2000.

58. Грабарь В.Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647–1917). — М., 1958.

59. Губенко Р.Г. Структура Конституции СССР и специфика действия ее составных частей // Конституционная система развитого социализма / отв. ред. Б.Н. Топорнин. — М., 1980.

60. Гюлумян В.Г. Перспективы развития Российской Конституции // Конституция Российской Федерации и развитие законодательства в современный период : материалы Всерос. науч. конф. / под общ. ред. И.А. Конюховой. — М., 2003. — Т. 1.

61. Гюлумян В.Г. Тенденции развития российской федеральной Конституции : дис. … канд. юрид. наук. — СПб., 2003.

62. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. — М., 1995. — Т. 3.

63. Дмитриева Г.К. Международное частное право (часть третья ГК РФ). — М., 2002.

64. Добрынин Н.М. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. — 2006. — №8.

65. Доронин Е.Н. О практике работы региональных институтов законодательства // Журнал российского права. — 1999. — №7/8.

66. Дунаев А.В. Правовая политика субъектов РФ: проблемы формирования и осуществления // Правовая политика и правовая жизнь. — 2005. — №4.

67. Дябло В.К. Развитие конституции Союза ССР в процессе конституционной практики (соотношение элементов статики и динамики в советской союзной конституции) // Советское право. — 1926. — №3(21).

68. Елисеев Б.П. Договоры и соглашения между РФ и субъектами РФ: решение или порождение проблем? // Государство и право. — 1999. — №4.

69. Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / пер. с нем. Б.А. Кистяковского. — СПб., 1907.

70. Еллинек Г. Общее учение о государстве. — 2-е изд., испр. — СПб., 1908.

71. Ереклинцева Е.В. Суверенитет и демократия как конституционные ценности современной России : автореф. дис. … канд. юрид. наук. — Челябинск, 2010.

72. Ермаков В.Г. Федеральный центр и сложносоставные субъекты // Журнал российского права. — 1998. — №7.

73. Ескина Л.Б. Российская Конституция: развитие или реформирование? // Проблемы развития российской Конституции : сб. статей / под ред. Л.Б. Ескиной. — СПб., 2002.

74. Жидков О. Верховный Суд США: право и политика. — М., 1985.

75. Зиновьев А.В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию Российской Федерации // Правоведение. — 2000. — №4.

76. Золотарева М. Модернизация федерализма: необходимость и возможность // Федерализм. — 2000. — .№3.

77. Золотарева М.В. Асимметрия в федеративном устройстве России // Вестник МГУ. Право. — 1999. — №1.

78. Золотарёва М.В. Законодательство субъектов Российской Федерации: национальный аспект // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании : материалы науч. конф. 25–27 марта 1999 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. — М., 1999.

79. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда // Россия и конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. — М., 2007.

80. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. — М., 2007.

81. Зражевская Т.Д. Проблемы становления конституционного законодательства на уровне субъекта Российской Федерации // Конституционно-правовая реформа и региональное законодательство в Российской Федерации //Федерализм, региональное управление и местное самоуправление : тем. сб. — №1 / отв. ред. вып. И.А. Умнова. — М., 1999.

82. Зражевская Т.Д. Реализация конституционного законодательства : дис. … д-ра юрид. наук. — Воронеж, 1999.

83. Ибрагимова Л.И. Конституционное законодательство Российской Федерации и республик на этапе деволюционного федерализма : автореф. дис. … канд. юрид. наук. — Казань, 2001.

84. Ивайловский Д.А. К вопросу о новом этапе развития российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — №6.

85. Иванов В.В. Договор в избирательном праве «сложносоставных» субъектов Российской Федерации // Правоведение. — 2000. — №1.

86. Ивановский В.В. Учебник государственного права. — Казань, 1909.

87. Иванченко А.В. Конституционное законодательство как ведущая отрасль российского законодательства // Журнал российского права. — 1999. — №11.

88. Игнатьев В.И. Советский строй (возникновение и развитие Конституции Союза ССР). — М. ; Л., 1928.

89. Ильин Ю.А. Некоторые вопросы совершенствования Конституции России: взгляд из провинции // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации : сб. статей / отв. ред. Ю.С. Пивоваров. — М., 2000.

90. Исаева Н.В. Конституционные ценности в правовой идентичности личности: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — №16.

91. Керимов Д.А. О проблемах действующей Конституции Российской Федерации и ее реализации // Конституции России 10 лет: опыт реализации : материалы Всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. Г.Н. Чеботарёв. — Тюмень, 2003.

92. Кисиль В.И. Правовая реформа в СССР и некоторые аспекты международного частного права // Советское государство и право. — 1990. — №1.

93. Кистяковский Б.А. Философия и социология права / сост., примеч., указ. В.В. Сапова. — СПб., 1998.

94. Ковачев Д.А. Предмет, способы и формы конституционного регулирования // Журнал российского права. — 1997. — №2.

95. Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. — 1998. — №1.

96. Кокотов А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. — 2005. — №1.

97. Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. — Саратов, 1998.

98. Колесов Ю.И. Правовое пространство России. Участие органов юстиции в обеспечении его единства. — М., 2004.

99. Кондратьева М.А. Конституционное право и политика в Российской Федерации: соотношение в сфере регулирования и конституционного контроля : автореф. дис. … канд. юрид. наук. — М., 2010.

100.Кондрашев А.А. Конституция России: варианты модернизации — проблемы и решения // Конституция как символ эпохи : в 2 т. / под ред. С.А. Авакьяна. - М., 2004. — Т. 1.

101.Корня А. Конституции приспособят к жизни // Независимая газета. — 2004. — 1 марта.

102.Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в современной России: понятие и принципы // Правовая политика и правовая жизнь. — 2008. — №1.

103.Котляревский С.А. СССР и союзные республики. — 2-е изд. — М. ; Л., 1926.

104.Кох Х., Магнус У., Винклер фон Моренфельс П. Международное частное право и сравнительное правоведение. — М., 2003.

105.Кравец И.А. Конституционализация правового порядка: подходы к пониманию // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. статей. Ч. 23 / под ред. В.Ф. Воловича. — Томск, 2005.

106.Кравец И.А. Конституционность нормативных правовых актов: доктрина и практика в России // Право и политика. — 2006. — №8.

107.Кравец И.А. Российская Конституция и проблемы эффективности ее реализации // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. — 2003. — №4(45).

108.Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. — СПб., 2005.

109.Кротов М.В. Выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации (с приложением решений Конституционного Суда Российской Федерации) : сборник / под ред. М.А. Митюкова. — М., 2009.

110.Крусс В.И. Российская конституционная аксиология: актуальность и перспективы // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — №2.

111.Крылов С.Б. Международное частное право. — Л., 1930.

112.Кряжков В.А. Толкование Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации: практика и проблемы // Вестник Конституционного Суда. — 1997. — №3.

113.Кудашкин В.В. Материально-правовые нормы как источник российского международного частного права // СПС «КонсультантПлюс».

114.Кунаев Д.А. О Системе источников конституционного права Республики Казахстан // Юрист. — №1(43).

115.Курис Э. О стабильности конституции, источниках конституционного права и мнимом всемогуществе конституционных судов // Сравнительное конституционное обозрение. — 2004. — №3(48).

116.Курячая М.М. Проблемы централизации и децентрализации в сфере регулирования избирательных прав и права граждан Российской Федерации на референдум // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы : материалы междун. науч. конф. Москва, 7–9 апреля 2005 г. / под ред. С.А. Авакьяна. — М., 2006.

117.Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. — М., 2002.

118.Ладыженский А.М. К вопросу о юридической природе норм так называемого частного международного права // Вестник НГУ. Право. — 1948. — №5.

119.Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. — М., 2003.

120.Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. — 2008. — №10.

121.Лебедев А.Н. Современные федеративные договоры в России: конституционная модель, практика, перспективы // Теоретические проблемы российского конституционализма / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. — М., 2000.

122.Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). — М., 1999.

123.Лебедев С.Н. О природе международного частного права // Советский ежегодник международного права. 1979. — М., 1980.

124.Левитин А.Б. К вопросу о предмете международного частного права // Правоведение. — 1959. — № 3. Лунц Л.А. Курс международного частного права. Общая часть. — М., 1973. — Гл. 1.

125.Лукьянов А.И. Раздумья о конституции // Конституция как символ эпохи : в 2 т. / под ред. С.А. Авакьяна. — М., 2004. — Т. 1.

126.Лукьянова Е.А. Государственность и конституционное законодательство России : дис. … д-ра юрид. наук. — М., 2003.

127.Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). — М., 2000.

128.Лунц Л.А. Курс международного частного права. Общая часть. — М., 2005.

129.Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. — М., 2002.

130.Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. — М., 1997.

131.Лучин В.О. Тенденции развития советского государственного права // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства / отв. ред. Б.Н. Топорнин. — М., 1976.

132.Лысенко В.Н. Договорные отношения как фактор обострения противоречий краёв и областей с республиками // Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей. — М., 2000.

133.Лысенко В.Н. Договорные отношения как фактор обострения противоречий краев и областей с республиками // Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей. — М., 2000.

134.Мазуров А.В. Конституция и общественная практика. — М., 2004.

135.Маковский А.П. // Проблемы природы международного частного права в советской науке // Проблемы совершенствования советского законодательства : труды ВНИИСЗ. — Вып. 29. — М., 1984.

136.Малько А.В. Конституционная политика как особая разновидность правовой политики // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — №4.

137.Малько А.В. Конституционно-правовая политика современной России: проблемы и пути решения // Право и политика. — 2001. — №6.

138.Малюшин А.А. Правотворчество конституционного правосудия в процессе выявления конституционности нормативных правовых актов (подготовлен для системы «Консультант Плюс», 2007) // СПС «КонсультантПлюс».

139.Мамитова Н.В. Российский конституционализм: история и современность : дис. … д-ра юрид. наук. — М., 2006.

140.Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности российской Федерации : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. — Саратов, 2004.

141.Манохин В.М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: вопросы методики. — Саратов, 2000.

142.Марочкин С.Ю. Какие международные нормы и договоры подлежат применению судами // Юридический мир. — 2006. — №4.

143. Матвеев Г.К. Международное частное право и пути дальнейшего его развития // Проблемы правоведения. — Вып. 41. — Киев, 1980.

144.Матвеев Г.К. Международное частное право как отрасль советского права // Советское государство и право. — 1980. — №6.

145.Матузов Н.И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — М., 2003.

146.Мащенко В.В. Об отграничении предмета международного частного права от предмета смежных правовых наук: (на примере национализации иностранного капитала) // Вестник Киевского государственного университета. Международные отношения и международное право. — Вып. 6. — 1978.

147.Медушевский А. Российская модель конституционных преобразований в сравнительной перспективе // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 2003. — №2(43).

148.Миронов О.О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право. — 1998. — №4.

149.Миронов О.О. Эффективность конституционного регулирования в условиях развитого социализма // Вопросы теории советского государственного (конституционного) права : межвуз. сб. науч. тр. / отв. ред. М.И. Кукушкин. — Свердловск, 1986.

150.Митюков М.А. Конституция Российской Федерации 1993 года и модернизация полномочий Конституционного Суда Российской Федерации // Ученые записки юридического факультета Санкт-Петербургского университета экономики и финансов / под. ред. А.А. Ливеровского. — СПб., 2005. — Вып. 1(12).

151.Митюков М.А. Модернизация Конституции: необходимость или очередные иллюзии? // Российский конституционализм: проблемы и решения : материалы международной конференции. — М., 1999.

152.Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. — 2001. — №1.

153.Митюков М.А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции (опыт социологического осмысления) // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — №14.

154.Митюков М.А. Толкование региональных конституций и уставов // Российская юстиция. — 2000. — №8.

155.Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). — Томск, 1999.

156.Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. — М., 1999.

157.Михалева Н.А. Координация правотворчества в российской Федерации. — М., 1996.

158.Михалева Н.А. Юридические свойства конституций и уставов субъектов Российской Федерации как системная целостность // Право и государство: теория и практика. — 2009. — №1(49).

159.Морозова Л.А. Конституционное регулирование общественных отношений в СССР (характер, особенности, пределы) // Советское государство и право. — 1980. — №7.

160.Муксинов И.Ш. О соотношении федерального законодательства и законодательства республики Башкортостан // Российский конституционализм: проблемы и решения : материалы Междун. конф. — М., 1999.

161.Муратшин Ф.Р. Законодательство субъекта Федерации — реальность, требующая осмысления // Журнал российского права. — 1999. — №9.

162.Мухачёв И.В. Проблемы гомеостазиса в теории и практике российского конституционного права : дис. … д-ра юрид. наук. — М., 1999.

163.Мухачёв И.В. Проблемы теории российского конституционного права. — М., 1998.

164.Мюллерсон Р.А. Международное право и международное частное право: соотношение и

165.Мюллерсон Р.А. О соотношении международного публичного, международного частного и национального права // Советское государство и право. — 1982. — №2.

166.Невинский В.В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : сб. статей / отв. ред. И.А. Кравец, В.С. Курчеев. — Новосибирск, 2005.

167.Невинский В.В. Конституция Российской Федерации: испытание мировым опытом // Журнал российского права. — 2003. — №11.

168.Невинский В.В. Остаточная (исключительная) компетенция субъектов Российской Федерации: понятие, содержание и проблемы реализации // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность : сб. докладов / под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. — М., 2000.

169.Невинский В.В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития : материалы Междун. науч.-практ. семинара 1–2 окт. 2004 г. / отв. ред. В.В. Невинский. — Барнаул, 2004.

170.Невинский В.В. Централизация государственно-правового регулирования в России: условия, пределы // Российский юридический журнал. — 2006. — №1.

171.Негробов В.Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики : дис. … канд. юрид. наук. — Белгород, 2008.

172.Некрасов С.И. Конституционные основы статуса субъектов Российской Федерации (проблемы равноправия и равенства) // Журнал российского права. — 1997. — №9.

173.Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации с комментариями. - М., 2007.

174.Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации с комментариями. — М., 2007.

175.Овсепян Ж.И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — №15.

176.Ожегов С.И. Словарь русского языка. — М., 1968.

177.Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. — М., 2003.

178. Осейчук В.И. О необходимости нового этапа конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — №5.

179.Осипян С.А. Российский федерализм и проблемы конституционности // Философские науки. — 2002. — №6.

180.Осипян С.А. Российский федерализм и проблемы конституционности // Философские науки. — 2002. — №6.

181.Основин В.С. О теории реализации Советской Конституции // Государственно-правовые проблемы реализации советской конституции / отв. ред. М.И. Кукушкин. — Свердловск, 1987.

182.Основин В.С. Особенности конституционных норм // Советское государство и право. — 1979. — №4.

183.Перетерский И.Г. Система международного частного права // Советское государство и право. — 1946. — №8–9.

184.Петелина И.В. Оптимизация соотношения федерального и регионального законодательства — необходимое условие совершенствования российской правовой системы // Правоведение. — 1998. — №1.

185.Петелина И.В. Оптимизация соотношения федерального и регионального законодательства — необходимое условие совершенствования российской правовой системы // Правоведение. — 1998. — №1.

186.Петров М.П. Обзор круглого стола «Концепция правовой политики субъекта Российской Федерации (г. Саратов)» // Правовая политика и правовая жизнь. — 2004. — №3.

187.Плешивцев И.Н. Право субъектов Российской Федерации устанавливать собственную систему органов государственной власти: конституционное регулирование и проблемы реализации // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : сб. статей / отв. ред. И.А. Кравец, В.С. Курчеев. — Новосибирск, 2005.

188.Поленина С.В. Федеративные договоры и структура законодательства России // Советское государство и право. — 1993. — №1.

189.Политология : энциклопедический словарь. / под ред. Ю.И. Аверьянова. — М., 1993.

190. Полянский В.В. Конституционный процесс и политика // Государство и право на рубеже веко : материалы Всероссийской конференции. Том «Конституционное и административное право». — М., 2000.

191.Понтович Э.Э. О правах органов Союза и союзных республик в области законодательства // Право и жизнь. — 1927. — №5.

192.Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. //

193.Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. — 2001. — 4 апр.

194.Путин В.В. Наш долг — бережно относиться к Конституции // Журнал российского права. — 2004. — №1.

195.Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетия // Российская газета. — 1999. — 31 дек.

196.Пчелинцев С.В. Соотношение понятий «умаление прав и свобод» и «ограничение прав и свобод»: теоретические аспекты // Современное право. — 2006. — №4.

197.Руденко В. Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации: правовой статус и роль в становлении федеративных отношений // Российский федерализм: конституционные пред-

посылки и политическая реальность : сб. докладов / под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. — М., 2000.

198.Рыбаков О.Ю., Пряхина Т.М. Конституционно-правовая политика // Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — М., 2003.

199.Саликов М.С. О некоторых проблемах разграничения законодательных полномочий в российской федеративной системе // Российское право: образование, практика, наука. — 2005. — №1.

200. Саликов М.С. Сравнительно-правовое исследование федеративных систем России и США : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 1998.

201.Саликов М.С. Строительство и демонтаж российской федеративной системы // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития : материалы Междун. науч.-практ. семинара 1–2 октября 2004 г. / отв. ред. В.В. Невинский. — Барнаул, 2004.

202.Сарычева И. «Расползание» правовой системы — угроза конституционной безопасности России // Федерализм. — 1997. — №4.

203.Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. — М., 1996.

204.Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. — М., 2005.

205.Симонян Г.Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. — 2006. — №3.

206.Современный словарь иностранных слов. — СПб., 1994.

207.Солдаткина О.Л. Цели в правовой политике: системный анализ // Правовая политика и правовая жизнь. — 2009. — №3.

208.Соловей В.Д., Любовный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты // Полис. — 2002. — № 4.

209.Сомов С.М. Единство правового пространства // Законность. — 2001. — №2.

210.Сорокин В.В. Конституция Российской Федерации 1993 года: критерии стабильности // Ежегодный научно-практический доклад Российского союза юристов. — М., 2004.

211.Сорокин В.В. Правовая реформа и переходный период в Российской Федерации // Конституция и правовая реформа в России : сб. статей / под ред. В.Я. Музюкина, В.В. Сорокина. — Барнаул, 2004.

212.Старилов Ю.Н. Будущее Конституции Российской Федерации: «реализация без изменений», «преобразование» или «неизбежность пересмотра»? Ч. 2 // Право и политика. — 2005. — №2.

213.Старилов Ю.Н. Будущее Конституции Российской Федерации: «реализация без изменений», «преобразование» или «неизбежность пересмотра»? Ч. 1) // Право и политика. — 2005. — №1.

214.Статычнюк И. О некоторых противоречиях российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — №1.

215.Стихина А.И. Способы установления содержания норм иностранного права судом // Арбитражные споры. — 2008. — №1.

216.Страшун Б.А. Конституционное право России, его источники и структура // Журнал российского права. — 1997. — №4.

217.Студеникина М.С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. — 1997. — №1.

218.Таева Н.Е. Пределы толкования конституционно-правовых норм Российской Федерации // Государство и право. — 2006. — №12.

219.Тарановский О.В. Учебник энциклопедии права. — Юрьев, 1917.

220.Теория государства и права: учебник / под ред. А.С. Пиголкина. — М., 2005.

221.Тимохов Ю.А. Иностранное право в судебной практике. — М., 2004.

222.Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. — М., 2000.

223.Тихомиров Ю.А. Критерии конституционности правовых актов // Вестник Конституционного Суда. — 1996. — №6.

224.Тихомиров Ю.А. Развитие теории конституционного права // Государство и право. — 1998. — №7.

225.Тихомиров Ю.А. Система конституционного законодательства // Законодательство и экономика. — 1998. — №6.

226.Ткачук С., Тараторин Д. Конституцию заказывали? // Новые известия. — 2004. — 15 дек.

227.Толстик В.А. К вопросу о разграничении компетенции между субъектами РФ и федеральным центром // Российский конституционализм: проблемы и решения : материалы Междун. конф. — М., 1999.

228.Толстых В.Л. Международное частное право: коллизионное регулирование. — СПб., 2004.

229.Туманов Д. К вопросу о применении Конституции Российской Федерации в случае пробелов в праве, а также о роли Конституционного Суда Российской Федерации в выявлении таких пробелов // Арбитражный и гражданский процесс. — 2009. — №6.

230.Умнова И.А. Федерализм и конституционное правосудие в России // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление / отв. ред. Е.В. Алферова. — М., 1999. — №3.

231.Усенко Е.Т. Теоретические проблемы соотношения международного и внутригосударственного права // Советский ежегодник международного права. 1977. — М., 1978.

232.Усс А. Укреплять Федерацию — наша общая задача // Федерализм. — 1999. — №2.

233.Федосова В.А. Эффективность действия норм советского государственного права. — Воронеж, 1984.

234.Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. — М., 1986.
235.Фридмэн Л. Введение в американское право. — М., 1993.
236.Хабриева Т.Я. Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // Журнал российского права. — 2003. — №11.
237.Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. — М., 1998.
238.Хамнуев Ю.Г. Конституционное законодательство республики — субъекта Российской Федерации в системе законодательства Российской Федерации (на примере Республики Бурятия) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
239.Хороший Н.Н. Источники советского государственного права на этапе строительства социализма: сущность, содержание, форма / под ред. А.И. Кима. — Томск, 1986.
240.Храбсков В.Г. Международное частное право в системе общего международного права // Правоведение. — 1982. — №6.
241.Худолей К.М. Функции актов толкования конституций (уставов) субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — №12.
242.Чепус А.В. Конституционное законодательство Российской Федерации: генезис, современное состояние и основные тенденции развития : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2008.
243.Черепанов В.А. О мониторинге правовых актов основ федеративной реформы // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — №5.
244.Черепанов В.А. О мониторинге правовых актов основ федеративной реформы // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — №5.
245.Черепанов В.А. Теория российского федерализма : учебное пособие. — М., 2005.
246.Чертков А.Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Журнал российского права. — 2005. — №5.
247.Чиркин В.Е. Конституционное право России : практикум. — М., 2000.
248.Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. — М., 2004
249.Чиркин В.Е. О некоторых проблемах реформы российской Конституции // Государство и право. — 2006. — №6.
250.Шаклеин Н.И. Динамика и качество законотворческого процесса в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2008. — №9.
251.Шарнина Л.А. Понятие политического усмотрения // Конституционное и муниципальное право. 2008. — №5.
252.Шеин О.В. Развитие разрыва потенциала регионов : круглый стол «Политика и право: региональный аспект» // Правоведение. — 1999. — №1.

253.Шиминова М.Я. Первая научная конференция по международному частному праву // Советское государство и право. — 1969. — №1.

254.Шипиев В. Законотворчество на местах не должно противоречить федеральным законам // Законность. — 1995. — №7.

255.Штейнберг А.З. Конституционная жизнь и юридический метод // Журнал Министерства юстиции. — 1912. — №3–4.

256.Шульженко С.Т. Особенности регионов России и проблемы законодательной политики: философско-правовой аспект // Правоведение. — 1998. — №1.

257.Щербакова Н.В. Пробелы в конституционном законодательстве (на примере Российской Федерации) // Российский конституционализм: проблемы и решения : матер. Междун. конф. — М., 1999.

258.Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. — 1998. — №5.

259.Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. — 1995. — №3.

260.Эсмен А. Общие основания конституционного права. — 2-е изд. / под ред. Н.О. Берг. — СПб., 1909.

261.Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). — М., 2000.

262.Vischer, Die rechtsvergleichenden Tatbestände im internationalen Privatrecht, 1953, § 5: Die Möglichkeit der Substitution der Rechtsinhalte und die Frage nach deren Äquivalenz.

MoreBooks! publishing

yes
i want morebooks!

Покупайте Ваши книги быстро и без посредников он-лайн – в одном из самых быстрорастущих книжных он-лайн магазинов! окружающей среде благодаря технологии Печати-на-Заказ.

Покупайте Ваши книги на
www.more-books.ru

Buy your books fast and straightforward online - at one of world's fastest growing online book stores! Environmentally sound due to Print-on-Demand technologies.

Buy your books online at
www.get-morebooks.com

VDM Verlagsservicegesellschaft mbH
Heinrich-Böcking-Str. 6-8
D - 66121 Saarbrücken
Telefon: +49 681 3720 174
Telefax: +49 681 3720 1749
info@vdm-vsg.de
www.vdm-vsg.de