УДК 342.41
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-20-26

К вопросу об определении предмета конституционного права и о практике Конституционного Суда РФ

А. М. Кальяк

*Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС
Новосибирск, Россия*

*Новосибирский юридический институт (филиал)
Томского государственного университета
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Рассматриваются наиболее распространенные в современной конституционно-правовой литературе подходы к проблеме определения предмета конституционного права. На основе анализа значения практики Конституционного Суда РФ делается вывод о преимуществе подхода к рассматриваемому вопросу, который интерпретирует предмет конституционного права предельно широко, а само конституционное право рассматривает как особую мега- или метаотрасль системы российского права. Последовательное развитие такой точки зрения является обоснованием введения в России обязательного предварительного нормоконтроля в отношении принимаемых Федеральным Собранием РФ законов, что, в свою очередь, может породить определенные проблемы в развитии отечественного конституционного правосудия.

Ключевые слова

предмет конституционного права, конституционное право как отрасль права, конституционное право как ядро отечественного права, конституционализация законодательства, предварительный конституционный нормоконтроль

Для цитирования

Кальяк А. М. К вопросу об определении предмета конституционного права и о практике Конституционного Суда РФ // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 20–26. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-20-26

To the Question about the Definition of the Subject of Constitutional Law and on the Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation

A. M. Kalyak

*Siberian Institute of Management –
Branch of the Russian Academy of National Economy and the State Service
Novosibirsk, Russian Federation*

*Novosibirsk Law Institute (Branch) of Tomsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article deals with the most common approaches to the problem of determining the subject of constitutional law in the modern constitutional literature. Based on the analysis of the value of the practice of the constitutional Court of the Russian Federation, the conclusion is made about the advantage of the approach to the issue, which interprets the subject of constitutional law very widely, and the constitutional law itself is considered as a special mega- or meta-branch of the system of Russian law. The consistent development of this point of view is the justification for the introduction in Russia of mandatory preliminary regulatory control in respect of the laws adopted by the Federal Assembly of the Russian Federation, which, in turn, can cause certain problems in the development of domestic constitutional justice.

Keywords

subject of constitutional law, constitutional law as a branch of law, constitutional law as the core of domestic law, constitutionalization of legislation, preliminary constitutional norm control

© А. М. Кальяк, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 2

For citation

Kalyak A. M. To the Question about the Definition of the Subject of Constitutional Law and on the Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 20–26. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-20-26

Еще в 60–70-х гг. прошлого века известный советский ученый в сфере государственного права И. Е. Фарбер отмечал, что предмет конституционного права остается во многом неуловимым для исследователей [1. С. 53]. Похожие суждения высказывают и современные авторы. Например, как считает В. Т. Кабышев, «существенного прорыва в исследовании предмета не произошло» [2. С. 15]. Вместе с тем интерес к этому вопросу не угасает. Например, в фундаментальной монографии, посвященной этому вопросу, О. Е. Кутафин выделял пять групп ученых, позиции которых в отношении предмета конституционного права представляются относительно оригинальными [3. С. 9–28].

Остановимся на двух, наиболее интересных с точки зрения дальнейшего изложения, подходах к рассматриваемой проблеме.

По мнению авторитетных ученых в сфере конституционного права, профессоров С. А. Авакьяна [4. С. 20], В. Е. Чиркина [5. С. 20, 21], О. Е. Кутафина и Е. И. Козловой [6. С. 16], предмет конституционного права определяется как система важнейших (фундаментальных) общественных отношений. В то же время названные авторы высказывают соображение о неравномерности правового регулирования своего предмета конституционным правом: часть отношений регулируется подробным образом, а другая часть – лишь путем установления принципов, предписаний общего характера, которые должны конкретизироваться в соответствующем отраслевом законодательстве [4. С. 23].

Другая точка зрения, распространенная в современной учебной литературе по конституционному праву (и имеющая свою историю [7. С. 9]), исходит из четкого деления отношений, формирующих предмет конституционного права, на две группы: те, которые являются основополагающими в каждой из областей жизни, а также отношения, комплексно (т. е. достаточно подробно) регулируемые конституционным правом [8. С. 9; 9. С. 14]. Как отмечается сторонниками такого подхода, в первую названную выше часть предмета конституционного права «входят отношения, закрепляющие принципы, имеющие важнейшее значение лишь для некоторых сфер. Эти отношения могут складываться в самых разных областях общественной жизни. Особенность их состоит в том, что они охватывают не все отношения в той или иной области, а только основополагающие, определяющие содержание всех других в этой сфере» [10. С. 7].

Представляется, что регулирование указанных основополагающих отношений, закрепляющих принципы в разных сферах социальной действительности, осуществляется такими отраслевыми конституционно-правовыми средствами, как принципы права, в частности, содержащиеся в первых двух главах Конституции РФ 1993 г.¹

Отметим, что содержание глав 1 и 2 Конституции РФ является неоднородным по назначению в регулировании предмета конституционного права. Ряд положений, закрепленных в главах 1 и 2, развиваются и конкретизируются в положениях последующих глав Основного закона (например, принципы федеративного устройства России – в главе 3 «Федеративное устройство»). Вместе с тем положения, например, закрепляющие ряд прав человека, остаются лишь констатацией, не развиваясь в последующем содержании Конституции РФ. Таким образом, данные принципы оказываются лишенными конституционной конкретики. Представляется, что их включение в предмет конституционного права является неоправданным. Это подтверждается и тем, что описание конкретного содержания определенного права человека и гражданина с неизбежностью требует обращения к законодательству о социальном

¹ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

или пенсионном обеспечении, семейному, жилищному, уголовному процессуальному и т. п. законодательству [6. С. 13–147].

Однако можно ли считать данное воздействие правовым регулированием? А следовательно, можно ли считать в действительности сами данные *основополагающие отношения* частью предмета конституционного права?

Как утверждается в теоретико-правовой литературе, «принципы, общие дозволения и запреты как таковые отличаются от норм-предписаний», «функционирование общих дозволений и запретов должно сопровождаться действием конкретных запрещающих и управомочивающих норм», «направляющая, регулирующая роль принципов, общих дозволений и запретов может проявляться только в рамках целостной нормативной системы, непосредственное содержание которой образуют нормы-предписания, и через нее» [11. С. 50, 51]. Иначе говоря, принципы имеют правовое значение именно в системе с конкретными предписаниями – регулятивными или охранительными нормами права. В конкретике правового регулирования принципы участия не принимают, подключаясь только при необходимости истолкования конкретных отраслевых предписаний (например, ст. 3–7 Уголовного кодекса РФ²) либо в ситуации пробелов в законодательстве (например, ст. 6 Гражданского кодекса РФ³). Самостоятельной частью механизма правового регулирования они не выступают. А конкретные предписания регулятивного характера в рассматриваемой в данном случае ситуации находятся в системе норм другой отраслевой принадлежности.

Это позволяет сделать вывод о том, что утверждение о регулировании конституционным правом важнейших отношений на уровне принципов является не верным. Практика Конституционного Суда РФ показывает, что интерпретация того или иного права человека и гражданина, установленного в Конституции РФ, может оказываться в большей степени зависимой не от смысла или содержания Конституции РФ, а, зачастую, от внешних по отношению к Основному закону причин. Например, как указал Суд в абз.7 п. 5 мотивировочной части Постановления от 21.12.2005 №1 3-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»⁴, «...положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте...». Отметим, что такой подход, очевидно, не вписывается в представления о предназначении органа специализированного конституционного контроля.

Подход, согласно которому в предмет конституционного права включаются указанные выше основополагающие отношения, приводит к тому, что соответствующие положения Конституции РФ рассматриваются в качестве источника тех отраслей, в нормах которых осуществляется развернутое регулирование данных отношений. Следовательно, Конституция РФ, являясь юридическим источником конституционного права, одновременно приобретает характер источника практически всех отраслей российского права. Такой подход представляется нелогичным. Роль источника права заключается в оформлении норм права, регулирующих общественные отношения в соответствующей сфере. Как было показано, таких норм для определенной части отношений, традиционно включаемых в предмет конституционного права, Конституция РФ не содержит. Поэтому Конституция РФ остается источником исключительно конституционного права.

Тем не менее устойчивость названного подхода к предмету конституционного права, согласно которому формирующие его отношения закрепляются в нормах конституционного права различным образом, поддерживается деятельностью Конституционного Суда РФ

² СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

³ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁴ Рос. газета. 2005. 29 дек.

по осуществлению конституционного контроля. Решения этого Суда о соответствии или несоответствии Конституции РФ положений текущего законодательства, основанные на истолковании конституционных норм и принципов, создают впечатление, что Конституция РФ может признаваться непосредственным источником различных отраслей российского права.

Однако следует учитывать, что конституционный контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ, преследует вполне определенную цель – удаление из действующего права положений, нарушающих конституционные нормы, а оценка их конституционности не делает эти нормы конституционно-правовыми, как и толкование релевантных положений Конституции РФ не должно превращать их в отраслевые предписания. Вместе с тем такой подход имеет смысл, если за основу берется традиционное представление о системе права как совокупности отраслей, одной из которых является конституционное право.

Деятельность Конституционного Суда РФ по реализации конституционного контроля может рассматриваться как иллюстрация еще одного подхода к предмету конституционного права, который также имеет традицию в науке конституционного права. Как отмечает В. А. Рыжов, в отечественной литературе еще в советский период высказывалось мнение, в частности В. А. Кикотем, И. П. Ильинским, что конституционное право – это система собственно конституционных норм, которые не образуют отрасли права, будучи его ядром, включающим принципы всех отраслей [12. С. 12]. В современной литературе эта позиция получила развитие, например, в работах А. Н. Кокотова, который полагает, что, помимо известных общественных отношений, конституционное право определяет структуру российского права, его цели, принципы и отраслевые ценности, что в конечном счете обеспечивает их согласованное, непротиворечивое действие. Конституционное право является не только «обычной» отраслью права, но и общей частью российского права. Как обычное право оно имеет собственный предмет регулирования – публичные властеотношения. А как общая часть российского права нормы конституционного права «задают объективную структуру права, предопределяют выделение в нем профилирующих отраслей (гражданское, гражданское процессуальное право; административное, административно-процессуальное право; уголовное, уголовно-процессуальное право). В то же время конституционные нормы, требуя полного раскрытия своего содержания, влекут объединение норм разных профилирующих отраслей в комплексные отрасли (экологическое, семейное, таможенное, налоговое, предпринимательское, торговое право)» [13. С. 18–19]. При этом «совокупный предмет всех отраслей российского права является предметом и конституционно-правового регулирования, на который конституционное право воздействует с помощью своих особых средств» [13. С. 19].

Согласимся с приведенным мнением о наличии собственного предмета регулирования конституционного права – публичных властеотношений, однако тезис о совпадении предмета всех отраслей российского права и предмета конституционного права представляется спорным. По-видимому, более взвешенной и приближенной к конкретике конституционно-правового регулирования в России является представление об особом назначении конституционного права в системе отечественного права, включающего в предмет своего регулирования те отношения, которые могут регулироваться конституционно-правовыми средствами и одновременно являются частью предмета самостоятельных отраслей российского права. Их характеристика как основополагающих представляется не особо точной, поскольку лишает закрепляющие их конституционные положения конкретного регулятивного значения, ограничивая лишь ролью принципов, закрепленных в Конституции РФ. А особая и, в общем-то, ограниченная роль принципов в правовом регулировании была обозначена выше. Конституционные предписания должны рассматриваться не просто как непосредственно действующие и имеющие прямое применение, они должны рассматриваться как положения, имеющие конкретное конституционно значимое содержание.

Как было сказано, иллюстрацией этого подхода можно считать практику Конституционного Суда РФ, который формирует *конституционно конформное законодательство*, консти-

туционную интерпретацию того пласта системы права РФ, который содержится в источниках права, входящих в число подлежащих проверке на соответствие Конституции РФ. Как представляется, именно интерпретация законодательства с позиции конституционных норм, осуществляемая Конституционным Судом РФ при осуществлении конституционного контроля (и имеющая общеобязательное значение, исключающее любое иное истолкование соответствующих положений нормативных правовых актов – часть 5 ст. 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде РФ»⁵) формирует мега- или метаотрасль в российской системе права – конституционное право, которое даже при традиционном подходе занимает в ней особое место, включая принципы как частного, так и публичного права [14. С. 6]. Именно таким образом и должен проявляться позитивный потенциал установленных в Конституции РФ принципов, формирующих основу для развития текущего, отраслевого законодательства. Как представляется, такое конституционное истолкование положений текущего законодательства, осуществляемое Конституционным Судом РФ сквозь призму конституционных принципов, и есть наиболее последовательное исполнение положений ст. 15 Конституции РФ о ее месте в системе источников права в Российской Федерации.

Деятельность Конституционного Суда РФ является одной из основных гарантий верховенства Конституции РФ в правовой системе, которая обязывает другие государственные органы, особенно законодательные, считаться с положениями Основного закона (например, позитивное значение имели Определение Конституционного Суда РФ от 22.05.1996 № 63-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Беловского городского народного суда Кемеровской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”»⁶ и Постановление Конституционного Суда РФ от 23.11.1999 № 16-П «По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года “О свободе совести и о религиозных объединениях” в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения “Христианская церковь Прославления”»⁷ для разработки и принятия Федерального закона от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»⁸).

Как показывает практика Конституционного Суда РФ, очень часто законодательство, направленное на реализацию не идей конституционности, а текущей рациональности в управлении, становится источником нарушения конституционных норм.

Стоит отметить, что последовательное развитие такого представления о деятельности Конституционного Суда РФ, по-видимому, с неизбежностью приводит к необходимости введения обязательного предварительного нормоконтроля в отношении актов, указанных в ст. 125 Конституции РФ. На постсоветском пространстве данная модель специализированного конституционного контроля реализована, в частности, в Республике Беларусь – в соответствии с главой 14 Закона Республики Беларусь от 08.01.2014 № 124-З «О конституционном судопроизводстве»⁹.

Однако результаты такого обязательного предварительного нормоконтроля для деятельности самого Конституционного Суда РФ могут быть разными: либо произойдет общая деградация практики федерального конституционного нормоконтроля как следствие поспешной проверки нескончаемого потока законодательных актов, либо последовательная позиция федерального Конституционного Суда окажет позитивное воздействие на федерального законодателя, например, в виде снижения количества принимаемых законодательных актов

⁵ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁶ Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6363.

⁸ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

⁹ См.: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11400124>.

и повышения их общего качества, в том числе на основе соблюдения конституционных норм и принципов.

Список литературы / References

1. **Фадеев В. И.** И. Е. Фарбер о предмете конституционного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4 (93). С. 49–57.
Fadeev, V. I. I. E. Farber o predmete konstitutsionnogo prava [I. E. Farber about a subject of constitutional law]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of Saratov State Law Academy], 2013, no. 4 (93), p. 49–57. (in Russ.)
2. **Кабышев В. Т.** К вопросу об истории науки конституционного права постсоветской России. Ч. 1 // Конституционное развитие России: Межвуз. сб. науч. ст. Саратов, 2004. С. 6–15.
Kabyshev, V. T. K voprosu ob istorii nauki konstitutsionnogo prava postsovetsoi Rossii. Ch. 1 [On the history of science of constitutional law in post-Soviet Russia. Part 1]. In: *Konstitutsionnoe razvitie Rossii* [Constitutional development of Russia]. Interuniversity Collection of Scientific Articles. Saratov, 2004, p. 6–15. (in Russ.)
3. **Кутафин О. Е.** Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. 444 с.
Kutafin, O. E. Predmet konstitutsionnogo prava [Subject of constitutional law]. Moscow, Yurist Publ., 2001, 444 p. (in Russ.)
4. **Авакьян С. А.** Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. М.: Юрист, 2005. Т. 1. 719 с.
Avakjan, S. A. Konstitutsionnoye pravo Rossii [Constitutional law of Russia]. Training course. In 2 vols. Moscow, Yurist Publ., 2005, vol. 1, 719 p. (in Russ.)
5. **Чиркин В. Е.** Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 688 с.
Chirkin, V. E. Konstitutsionnoe pravo: kurs dlya prepodavatelei, aspirantov i magistrantov [Constitutional law: course for teachers, postgraduates and undergraduates]. Moscow, Norma: INFRA-M, 2013, 688 p. (in Russ.)
6. **Козлова Е. И., Кутафин О. Е.** Конституционное право России: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Проспект, 2009. 608 с.
Kozlova, E. I., Kutafin, O. E. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional law of Russia]. Textbook. 4th ed. Moscow, TK Velbi, Prospect, 2009, 608 p. (in Russ.)
7. **Уманский Я. Н.** Советское государственное право: вопросы теории: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1971. 40 с.
Umanskii, Ya. N. Sovetskoe gosudarstvennoe pravo: voprosi teorii. [Soviet state law: questions of theory]. Abstract dissertation of Doctor of Law Science. Moscow, 1971, 40 p. (in Russ.)
8. **Безруков А. В.** Конституционное право России. 3-е изд. М.: Юстицинформ, 2015. 304 с.
Bezrukov, A. V. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional law of Russia]. 3rd ed. Moscow, Yustitsinform, 2015, 304 p. (in Russ.)
9. **Шахрай С. М.** Конституционное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. 625 с.
Shahray, S. M. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Constitutional law of the Russian Federation]. Textbook for academic undergraduate and graduate studies. 4th ed. Moscow, Statut, 2017, 625 p. (in Russ.)
10. **Алжеев И. А., Власенко И. Б., Догадайло Е. Ю. и др.** Конституционное право Российской Федерации: Учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / Отв. ред. С. И. Носов. М.: Статут, 2014. 391 с.
Alzheev, I. A., Vlasenko, I. B., Dogadaylo, E. Yu. et al. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Constitutional law of the Russian Federation]. Textbook for students studying in the field of “Jurisprudence” (qualification “bachelor”). Ed. by S. I. Nosov. Moscow, Statut, 2014, 391 p. (in Russ.)

11. **Алексеев С. С.** Общая теория права: В 2 т. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2. 363 с.
Alekseev, S. S. Obščaya teoriya prava [General theory of law]. In 2 vols. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1982, vol. 2, 363 p. (in Russ.)
12. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. Б. А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М.: Изд-во БЕК, 2000. Т. 1–2. Часть общая. 784 с.
Strashun, B. A. (ed.) Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnih stran [Constitutional (state) law of foreign countries]. Textbook. In 4 vols. 3rd ed. Moscow, BEK Publ., 2000, vol. 1–2. General part, 784 p. (in Russ.)
13. Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М., 2003. 583 с.
Kokotov, A. N., Kukushkin, M. I. (ed.) Konstitucionnoe pravo Rossii [Constitutional law of the Russia]. Textbook. Moscow, 2003, 583 p. (in Russ.)
14. **Бондарь Н. С.** Российское конституционное право в ценностном измерении как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 4–13.
Bondar, N. S. Rossiiskoe konstitutsionnoe pravo v tsennostnom izmerenii kak pravovoi otrasli, yuridicheskoy nauki, uchebnoy distsiplini [Russian constitutional law in the value dimension as a legal branch, legal science, discipline]. *Konstitucionnoye i municipal'noye pravo* [Constitutional and municipal law], 2013, no. 11, p. 4–13. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
28.01.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Кальяк Андрей Михайлович, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории государства и права, международного права, Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета (ул. Советская, 7, Новосибирск, 630007, Россия); доцент кафедры конституционного и муниципального права, Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия)

Andrei M. Kalyak, Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Theory of State and Law, International Law, Novosibirsk Law Institute (Branch) of Tomsk State University (7 Sovetskaya Str., Novosibirsk, 630007, Russian Federation); Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Siberian Institute of Management – A Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (6 Nizhegorodskaya Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation)

Andrei.kalia@mail.ru