

УДК 342

DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-4-5-11

Институционализация структуры конституционного законодательства Российской Федерации: вопросы теории и практики

Т. Ж. Жунусканов

Костанайская областная коллегия адвокатов

Костанай, Республика Казахстан

Колледж «ЗЕРЕК»

Костанай, Республика Казахстан

Аннотация

На примере права и законодательства России исследуется структура конституционного законодательства РФ, освещены ряд факторов, влияющих на нее, которые являются предметом исследования. Наиболее существенные из них – форма государственного устройства, состояние права и законодательства, интеллекты доктрины и законодателя, взаимоотношения федерального центра с субъектами Федерации и др. В качестве основных методов исследования использованы совокупность обще- и частно-научных методов (синтез и анализ, эмпирический, сравнительно-правовой, формально-юридический и т. д.). С этой целью на примере противоречивых норм статей 108, 134 и 136, в купе со статьей 76 (часть 1) Конституции РФ, Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» и конституционных толкований (в статье приведены) сделаны выводы о том, что уравнивая структуризация должна истолковываться завершенной лишь тогда, когда помимо строго определенного правила построения структуры наличествуют условия его функционирования (его право), в том числе по последовательности расположения по юридическим силам нормативного правового акта, но с учетом его внутреннего содержания. В нашем случае для федерального конституционного законодательства, в котором должны содержаться основополагающие принципы и нормы, Основной закон страны, его внутреннее содержание как источник, обусловленные внутренней взаимосвязью и целостностью, имеет первостепенное значение и будет определять его иерархическую структуру, а также конституционные законодательства субъектов Федерации, что нашло отражение в предложенной автором конструкции. Положения, сформулированные в исследовании, будут полезны при изучении конституционного законодательства России.

Ключевые слова

Конституция, конституционное законодательство, структура, право, субъекты Федерации

Для цитирования

Жунусканов Т. Ж. Институционализация структуры конституционного законодательства Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридическая наука и практика. 2020. Т. 16, № 4. С. 5–11. DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-4-5-11

Institutionalizing the Structure of the Constitutional Legislation of the Russian Federation: Questions of Theory and Practice

T. Zh. Zhunuskanov

*Kostanay Regional Collegium of Advocates
Kostanay, Kazakhstan
College «ZEREK»
Kostanay, Kazakhstan*

Abstract

On the example of the law and legislation of Russia, the structure of the constitutional legislation of the Russian Federation is investigated, a number of factors influencing it are highlighted, which are the subject of research. The most significant are the form of government, the state of law and legislation, the intellects of the doctrine and the legislator, the relationship of the federal center with the subjects of the Federation, etc. As the main research methods, a set of general / private scientific methods (synthesis and analysis, empirical, comparative legal, formal legal, etc.). To this end, using the example of the conflicting norms of Articles 108, 134 and 136, in conjunction with Article 76 (part 1) of the Constitution of the Russian Federation, Federal Law of March 4, 1998 No. 33-FZ "On the procedure for the adoption and entry into force of amendments to the Constitution of the Russian Federation" and constitutional interpretations (the article contains), it is concluded that level structuring should be interpreted complete only if, in addition to a strictly defined rule for constructing a structure, there are conditions for its functioning (its right), including by the sequence of location by legal force act, but taking into account its internal content. In our case, for federal constitutional legislation, which should contain the fundamental principles and norms of the country's main Constitution, its internal content, as its source, due to internal interconnection and integrity, is of paramount importance, which will determine its hierarchical structure, as well as constitutional legislation subjects of the Federation, which are reflected in the design proposed by the author. The provisions formulated in the research will be useful in studying the constitutional legislation of Russia.

Keywords

Constitution, constitutional legislation, structure, law, subjects of the Federation

For citation

Zhunuskanov T. Zh. Institutionalizing the Structure of the Constitutional Legislation of the Russian Federation: Questions of Theory and Practice. *Juridical Science and Practice*, 2020, vol. 16, no. 4, p. 5–11. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-4-5-11

То, что структура, в любом качестве (в теории и на практике), определяет и ответственна за качественные изменения объекта, известно давно. В этой связи с ее помощью, на ее примере рассмотрим, как она влияет на право в целом и на конституционное законодательство в частности. Насколько зависит качество права и законодательства от влияния структуры? Как она трактуется на практике, теорией и наукой? Кто из них прав и справедлив по отношению к структуре как важнейшему элементу правовой системы государства? Причем, как мы уже неоднократно говорили, безразлично, будет ли это структура нормы права, нормативного правового акта, или это будет структура системы права в целом либо структура самого государства. Здесь, наверно, всего лишь надо внимательно отнестись к этому важнейшему явлению, которое на протяжении многих лет незаслуженно подвергается интерпретации, хотя всем достоверно известно, что от перемены мест слагаемых сумма не меняется.

Если исходить из диалектического единства формы и содержания, в нашем случае от синтеза и анализа исследуемого предмета, то надо будет признать обусловленность системы законодательства системой права, где структура его содержания имеет характер объективной закономерности. Это общая закономерность самого права и законодательства, никто ее еще не доказал, повторяется в разных содержаниях. Тем самым создается впечатление заимствования. На самом деле структура конституционного законодательства государства во многом способна определять как его содержание в целом, так и основополагающие его характеристики, на что не обращается внимание. В результате возникают споры, до не узнаваемости

меняется форма, содержание и структура права и законодательства, строятся гипотезы, предположения и т. п., иерархическая структура действующего права государства узаконивается, создаются прецеденты.

Энциклопедический словарь определяет структуру (лат. *Structura* – строение) как строение и внутреннюю форму организации системы, выступающую как единство устойчивых взаимосвязей между ее элементами, а также законов данных взаимосвязей. Структура – неотъемлемый атрибут всех реально существующих объектов и систем [1. С. 234].

Мы еще не исследовали мнения ученых относительно предмета исследования за период до 2000 г., от которых исходят главные теории структуризации права. Но с теориями ученых после 2000 г. подождем.

Забегая вперед, можно констатировать, что само оперативное принятие поправок в Конституцию РФ в марте текущего года справедливо вызывает много упреков и вопросов. Скажу очень кратко, пока российские ученые и практики справедливо не разберутся в противоречиях конституционных норм статей 108, 134 и 136 Конституции РФ¹, содержанием постановления Конституционного Суда России от 31 октября 2015 г. № 6 «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации», можно полагать, что поправки в Конституцию РФ приняты с некоторыми нарушениями, в том числе и самой Конституции РФ. Теперь подумаем о конституционности законодательства и норм Конституции РФ в частности. Конституционный Суд России, в составе которого много видных ученых, сам запутался и путает других.

Так как Конституционный Суд, констатируя требования Конституции РФ интерпретационно, утверждает: «...Процедура принятия поправок к главам 3–8 Конституции РФ существенно отличается от процедуры принятия федерального конституционного закона. Во-первых, круг субъектов, наделенных правом внесения предложений о поправках к Конституции РФ, установленный статьей 134 Конституции РФ, не совпадает с кругом субъектов права законодательной инициативы, установленным статьей 104 Конституции РФ. Во-вторых, согласно статье 136 Конституции РФ, для вступления поправок в силу требуется их одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ. Согласно статье 76 (часть 1) Конституции РФ по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы. Федеральный закон не может быть формой принятия конституционной поправки, так как в силу прямого указания статей 136 и 108 Конституции РФ для внесения поправок требуется процедура более сложная по сравнению с установленной для принятия федеральных законов. Кроме того, в отношении федерального закона Президент РФ наделен правом его отклонения, чего не предусматривает порядок принятия федерального конституционного закона, распространенный статьей 136 Конституции РФ на процедуру принятия поправок. В то же время поправки к Конституции РФ не могут приниматься и в форме федерального конституционного закона, так как статья 108 (часть 1) Конституции РФ прямо указывает, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Использование формы федерального конституционного закона сделало бы невозможным внесение в главы 3–8 Конституции РФ поправок, не относящихся по своему содержанию к тому кругу вопросов, которые должны быть регламентированы федеральными конституционными законами. Кроме того, в отличие от поправок федеральный конституционный закон по своей юридической природе принимается во исполнение Конституции РФ, не может изменять ее положений, а также не может стать ее составной частью»², тогда как в самой Конституции РФ сказано: «Поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации»

¹ Здесь имеется в виду порядок внесения поправок к главам 3–8 Конституции РФ.

² Постановление Конституционного Суда России от 31 октября 2015 г. № 6 «По делу о толковании статьи 136 Конституции РФ». URL: <https://www.legalacts.ru> (дата обращения 18.10.2020).

(статья 136). Приведенные утверждений Конституционного Суда не требуют комментариев. При таких двусмысленных подходах к Конституции РФ можно ли строить структуру конституционного закона государства? На этом отрезке статьи считаю, что это очень сложно. Поскольку законодатель, интерпретатор и доктрина еще не определились, все-таки по иерархии выше прямо предусмотренный в Конституции конституционный закон либо Закон, вносящий поправки в Конституцию.

Мы попытаемся с учетом мнения ученых на этот счет, выяснить, в чем же причина того, что государство, теория, доктрина и практика не придут к общему «знаменателю» в данном вопросе?

Обратимся к Федеральному закону от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», который устанавливает в соответствии со ст. 108, 134, 136 Конституции РФ порядок и условия внесения, принятия, одобрения и вступления в силу поправок к главам 3–8 Конституции РФ (пункт первый ст. 1). Согласно комментируемого Федерального закона «Поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации (далее – поправки (поправка) к Конституции РФ) принимаются в форме закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ»³.

Теперь прочитаем, как толкует Конституционный Суд требования вышеуказанного Федерального закона. В Постановлении Конституционного Суда от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции РФ по запросу Государственной Думы» в составе председателя В. А. Туманова, судей М. В. Баглая, Н. Т. Ведерникова, Н. В. Витрука, Ю. М. Данилова, В. Д. Зорькина, А. Л. Конова, В. О. Лучина, Т. Г. Морщаковой, Н. В. Селезнева, В. Г. Стрекозова, О. И. Тиунова, Б. С. Эбзеева, В. Г. Ярославцева, с участием представителей Государственной Думы Федерального Собрания, направившей запрос в Конституционный Суд РФ, – В. Б. Исакова и О. О. Миронова, а также приглашенного в заседание представителя Президента РФ В. М. Савицкого четко и определенно сказано, что «поправки к главам 3–8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ. Порядок принятия федерального конституционного закона установлен статьей 108 (часть 2) Конституции РФ...». Казалось бы, само законодательство указало инициаторам поправок к Конституции РФ, как следовать при возникновении такой надобности.

Иначе говоря, «Конституционный Суд, по сути, предписал законодателю принять специальный закон, регулирующий порядок внесения поправок в Конституцию РФ, что и было сделано законодателем в 1998 году путем принятия Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ». Соблюдение всех указанных процедур не оставило бы сомнений в правомерности действий властей по процедуре внесения поправки, однако проект Закона о поправке был внесен в нарушение Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ, равно как и самой статьи 136 Конституции РФ по форме, по процедуре, по содержанию...»⁴.

Теперь вкратце скажем о подходах теории. Так, ученые Д. А. Керимов, А. В. Мицкевич, В. М. Сырых, И. Н. Сенякин, С. В. Поленина и др., структурируя конституционное законодательство, выделяют два возможных подхода:

- 1) горизонтальный, с точки зрения составляющих его нормативных элементов, т. е. подотраслей, институтов и норм конституционного права;
- 2) вертикальный, с точки зрения иерархии образующих его нормативных актов.

³ Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.

⁴ См.: Экспертное заключение от 25 марта 2020 г. № 2 по Закону РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и по оценке его Конституционным Судом РФ в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З». URL: <https://www.ybloko.ru> (дата обращения 18.10.2020).

Аргументация такой теории исходит из двухуровневого строения российского законодательства. А. В. Мицкевич отмечает, что в современной литературе структура права и законодательства раскрывается не только в отраслевом (горизонтальном) аспекте. Выделяется также «вертикальный» аспект рассмотрения законодательства, «...то есть соотношения законов с подзаконными нормативными актами, а также иерархия последних между собой в зависимости от их юридической силы». Сюда же (к вертикальной структуре) он относит «...изучение системы, дифференциации и взаимодействия федерального законодательства с законами и иными нормативными правовыми актами органов субъектов Федерации» [2. С. 212].

Здесь уже можно и не приводить мысли и позиции остальных ученых по теме исследования. Становится ясным, что и в теории, и на практике (выше, на примере Конституции РФ, ФЗ и позиции Конституционного суда подробно изложены) подходы к структуризации конституционного законодательства ни у законодателя, ни у теории еще не сложились. Им двигает теория относительности, т. е. гравитационные и инерциальные силы указанных субъектов права и законодательства имеют одну и ту же природу, которая не совсем согласуется с природой исследуемого предмета.

Можно было бы признать, что к основным факторам, влияющим на иерархическую структуру законодательства, помимо установленной Конституцией РФ структуры государственных органов и заложенной в самой Конституции иерархии нормативных актов РФ (в частности, учреждение федеральных конституционных законов, прямое указание Конституции на необходимость соответствия одних актов другим), относят также и конституционный принцип разделения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов Федерации, а точнее порождаемый им приоритет законов одного уровня над законами другого уровня [3. С. 185], но и здесь возникают споры.

Следовательно, по общему правилу уровневая структуризация, как и любая правовая конструкция, должна истолковываться завершенной лишь тогда, когда помимо строго определенного правила построения структуры наличествуют условия ее функционирования (право), в том числе по последовательности расположения по юридическим силам нормативного правового акта, но с учетом его внутреннего содержания. Другими словами, в любой правовой ситуации следует соблюдать принцип «подзаконности», соответствия правовым предписаниям, которые должны соблюдать единую линию структурирования, но при обязательном соблюдении внутреннего содержания, «этим обусловлена высшая юридическая сила законов по сравнению со всеми другими актами» [4. С. 23].

Отсюда следует новизна, согласно которой иерархические структуры конституционного законодательства РФ выглядят следующим образом.

1. По предметам совместного ведения:

- 1) Конституция РФ, законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию РФ, и о введении Конституции РФ в действие;
- 2) федеральные конституционные законы;
- 3) нормативные акты Конституционного Суда РФ, содержащие конституционно-правовые нормы;
- 4) федеральные законы и федеративные договоры, содержащие конституционно-правовые нормы;
- 5) конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, вносящие изменения и дополнения в конституции (уставы) субъектов РФ, и о введении конституции (уставов) субъектов РФ в действие;
- 6) конституционные законы субъектов РФ;
- 7) нормативные акты Конституционного Суда субъектов РФ, содержащие конституционно-правовые нормы;
- 8) законы субъектов РФ, содержащие конституционно-правовые нормы.

2. По предметам исключительного ведения:

- 1) Конституция РФ, законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию РФ, и о введении Конституции РФ в действие;
- 2) федеральные конституционные законы;
- 3) нормативные акты Конституционного Суда РФ, содержащие конституционно-правовые нормы;
- 4) конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, вносящие изменения и дополнения в конституции (уставы) субъектов РФ, и о введении конституции (уставов) субъектов РФ в действие;
- 5) конституционные законы субъектов РФ;
- 6) нормативные акты Конституционного Суда субъектов РФ, содержащие конституционно-правовые нормы;
- 7) законы субъектов РФ, содержащие конституционно-правовые нормы;
- 8) федеральные законы и федеративные договоры, содержащие конституционно-правовые нормы.

Относительно предложенной автором структуры конституционного законодательства РФ можно сказать следующее. В случае соблюдения данной конструкции в РФ ни у одного субъекта не должны возникать вопросы по предметам совместного и исключительного ведения. Так как целью и задачей Конституции РФ является обеспечение равенства всех субъектов перед самой Конституцией РФ и федеральным законом, а также синхронные вхождения конституции и законов субъекта Федерации в общую правовую систему РФ.

По общему мнению, при структурировании системы законодательства в некоторых случаях имеет значение не столько содержание правового акта, сколько сама его форма (источник). Отсюда последовали теория и правовая действительность, т. е. практика, согласно которым при построении иерархической структуры системы права и законодательства, в том числе конституционного законодательства, неважно, какие именно нормы содержатся в конкретных актах, важна сама форма акта, его юридическая сила: обычный закон или конституционный закон, федеральный конституционный закон или федеральный закон либо закон субъекта Федерации и т. п., что вносит неясность в содержание нормативного правового акта, снижает эффективность его применения. Таким образом, подобная справедливая идея получила нормативное закрепление, хотя юридически это выглядит весьма некорректно.

В то же время надо отметить, что структуризация конституционного законодательства и выявление элементов, его составляющих, на самом деле представляет собой сложный и трудоемкий процесс. Поскольку считается, что на структуру права и законодательства в основном влияют два фактора: форма государственного устройства и взаимоотношения федерального центра с субъектами Федерации. Остальные являются сопутствующими, обусловленными спецификой самой системы права и законодательства.

Однако для федерального конституционного законодательства, в котором должны содержаться основополагающие принципы и нормы Конституции страны, ее внутреннее содержание как ее источник, обусловленные внутренней взаимосвязью и целостностью, имеют первостепенное значение, которое будет определять его иерархическую структуру, а также структуру конституционного законодательства субъектов Федерации, что нашло отражение в предложенной автором конструкции.

Список литературы

1. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л. Ф. Ильичев [и др.]. М.: Сов. энциклопедия, 1989.
2. Мицкевич А. В. Субъекты советского права: М.: Госюридиздат, 1962. 212 с.
3. Хамнуев Ю. Г. Конституционное законодательство республики-субъекта РФ в системе законодательства РФ (на примере Республики Бурятия): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 185 с.

4. **Коваленко А. И.** Краткий словарь-справочник по теории государства и права. М.: Исток, 1994.

References

1. Philosophical Encyclopedic Dictionary. Ed. by L. F. Ilyichev [et al.]. Moscow, Soviet encyclopedia, 1989. (in Russ.)
2. **Mitskevich A. V.** Subjects of Soviet law: Moscow, Gosyuridizdat, 1962, 212 p. (in Russ.)
3. **Khamnuev Yu. G.** Constitutional legislation of the republic-subject of the Russian Federation in the system of legislation of the Russian Federation (On the example of the Republic of Buryatia). Dis. ... Cand. Jurid. Sci. Moscow, 2003, 185 p. (in Russ.)
4. **Kovalenko A. I.** Concise Dictionary – a reference book on the theory of state and law. Moscow, Istok, 1994. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
09.10.2020

Сведения об авторе / Information about the Author

Жунусканов Толыбек Жунусканулы, адвокат Костанайской областной коллегии адвокатов (Костанай, Республика Казахстан), заместитель директора по науке Колледжа «ЗЕРЕК» (Костанай, Республика Казахстан), профессор, Почетный доктор наук РАЕ

Tolybek Zh. Zhunuskanov, lawyer of the Kostanay regional collegium of advocates (Kostanay, Kazakhstan), Deputy Director for Science, College “ZEREK” (Kostanay, Kazakhstan), Professor, Honorary Doctor of Science of RAE

zhunuskanov_t@mail.ru