

К вопросу об истории становления и развития системы источников конституционного права России

Михаил Сергеевич Пестерев

Сочинский государственный университет, Россия
354000, Россия, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, 26 а
младший научный сотрудник, аспирант
E-mail: m.pesterev@mail.ru

Аннотация. В статье приводится исторический экскурс возникновения, развития и современного становления конституционного права. Автор полагает, что на основе изучения источников конституционного права с точки зрения их содержания, юридической силы, регулятивной роли в общественных отношениях можно получить представление о государственном праве как отрасли права, что позволит составить и определенное представление о правовой системе в целом.

Ключевые слова: конституционное право РФ, источники права, правовая система, федеральный закон, конституционная реформа, местное самоуправление.

УДК 340

Общеизвестно, что ядром, основой практически любой современной системы права является конституционное (государственное) право, содержащее в себе как отрасль права и законодательства основополагающие, базовые нормы, являющиеся тем фундаментом, на котором далее выстраивается целостная система права (иные отрасли права развивают соответствующие положения конституционного права). Таким образом, исследуя конституционное право современной России, можно с определенной долей обобщения судить о правовой системе РФ в целом.

Круг источников конституционного права представлен обычно следующими группами: 1) нормативно-правовые акты (Конституция, законодательство конституционного характера, подзаконные и административные акты, акты толкования права); 2) правовые обычаи (конституционные обычаи); 3) нормативные договоры (международные договоры по конституционно-правовым вопросам, участником которых является РФ); 4) судебный прецедент (акт российской конституционной юстиции) [1]. Их становление осуществлялось различными путями.

Дореволюционный период. Исторически в Российской империи становление системы источников конституционного права России происходило на рубеже XIX–XX вв.

Вместе с тем, хотя в период монархического и советского развития России уставы муниципальных образований как цельные документы в нынешнем их виде не принимались, истоки уставного регулирования деятельности населения и местной власти по вопросам местного значения, конечно же, уходят далеко вглубь истории – к тем временам, когда в нашей стране стало на системном уровне регулироваться местное самоуправление в современной его трактовке, то есть со второй половины XVIII в.

Так, «Городовое положение» («Жалованная грамота городам») от 21 апреля 1785 г. следует считать прообразом современных уставов муниципальных образований.

Однако преимущественное развитие источники конституционного права получили в начале XX века. Причем этот опыт развития российского конституционализма в значительной степени востребован при осуществлении конституционной реформы в современных условиях. Генезис идей и теорий конституционализма свидетельствует о преемственности основных концепций, выработанных российской конституционно-правовой наукой XIX – начала XX вв. (отрицавшихся по принципиальным идеологическим основаниям после Октябрьской революции 1917 г.) и современных подходов к решению аналогичных проблем.

На практике анализ, проведенный И.С. Искевич [2], показал, что существует правопреемственность конституционных принципов Основных государственных законов 1906 г. и конституционных проектов Временного правительства России 1917 г.

Как отмечает автор, конституционные проекты Временного правительства продолжили традиции российского конституционализма XIX – начала XX вв.: приоритет прав личности,

разделение властей, народное представительство, сильная судебная власть и развитое местное самоуправление. В то же время в документах, подготовленных Юридическим совещанием, отразилась теория и практика западноевропейского конституционализма – двухпалатная система народного представительства, обширные полномочия президента и т.д. Было очевидно желание перенять черты европейской республиканско-парламентской системы, а также желание создать твердую власть, учитывая традиции правосознания и авторитарные традиции российской государственности. В документах, подготовленных Юридическим совещанием, отразилась теория и практика западноевропейского конституционализма – двухпалатная система народного представительства, обширные полномочия президента российской республики и т.д.

И.С. Искевич полагает, что форму российского государства в марте – октябре 1917 г. следует квалифицировать как демократическую республику конституционного характера (хотя де-юре и без конституции) переходного периода до установления стабильного конституционного строя Учредительным собранием. Конституционные проекты предусматривал унитарную форму государственного устройства с элементами автономии.

При этом в России была предпринята попытка создания модели буржуазно-правового государства с присущими ему фундаментальными правами и свободами личности. В основу конституции предполагалось положить принципы народного верховенства, широкого обеспечения местного самоуправления, признания и обеспечения широкой индивидуальной свободы граждан. Временное правительство при содействии общественности и созываемых им совещаний готовило конституционную реформу, которую должно было осуществить Учредительное собрание. Главой государства должен был стать Временный президент республики с широкими полномочиями, от имени которого в Учредительное собрание должны были вноситься законопроекты. Учредительное собрание тем самым превращалось в законодательный орган.

Кроме того, для многонациональной России с ее особенной моделью федеративного устройства особо ценным является опыт, связанный с проектами государственного устройства. Любая федерация, состоящая из множества субъектов, национальных и территориальных, при этом с различным конституционно-правовым статусом, да еще в реальности не отвечающих как формально установленным отличиям, так и сходствам, вынуждена будет искать путь к трансформации. В целом идея федерации, состоящей из крупных территориальных образований, заслуживает пристального внимания.

Советский период. Как верно отмечает Н.Ф. Гуцан [3], вопрос об источниках советского права мог оцениваться как достаточно разрешенный, при этом тематика источников национального права достигла известной стагнации, и называются факторы, ее обусловившие:

1) долговременная идеологическая и организационно-правовая стагнация всей государственной и общественной жизни, обязательная ориентация на вырабатываемые центральными партийными органами установки, образ жизни и характер управления, предпочитавшие консервацию общественных отношений, что не могло не отражаться и на правовом регулировании;

2) в подходе к отечественным источникам права не последнюю роль играло политико-идеологическое противостояние западным политическим и правовым системам. Даже ведущие отечественные ученые, вникая объективно в иные правовые системы, нередко вынуждены были при выпуске публикаций сопровождать их в подзаголовках или тексте критическими декларациями;

3) «равномерный» интерес к различным аспектам права часто в истории отечественной юриспруденции сменялся спонтанно возникавшим вниманием (часто многолетним) к какой-то одной тематике, причем далеко не всегда практически значимой, как, например, к вопросу о наименовании отрасли права (конституционное или государственное);

4) характер вертикальных отношений между советскими государственными органами не мог не сказаться и на советской системе источников права, их соотношении;

5) в СССР, а соответственно и РСФСР, не только не действовал, но и отрицался принцип разделения государственной власти.

Указанные особенности, в частности, отразились на законодательстве о местном управлении в СССР. Советский законодатель отказался от издания универсальных, комплексных нормативно-правовых актов. Вместо этого был избран подход, когда издавались законы по отдельным, наиболее важным аспектам деятельности органов местной власти, причем союзные

акты, как правило, впоследствии дублировались на уровне союзных республик. Так, в 1968 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся», а в 1971 г. – «Об основных правах и обязанностях районных и районных в городах Советов депутатов трудящихся». Эти акты модернизировали нормативную базу в данной сфере и сыграли весомую роль в правовом регулировании деятельности местных Советов. Вместе с тем крупным недостатком законодательных актов по местным Советам являлось то, что они изобиливали общими декларациями, в них содержалось мало конкретных норм, которые бы обеспечивали реальное повышение их роли в руководстве хозяйственным и социально-культурным строительством на своей территории, не содержали достаточных гарантий высокой миссии органов народовластия.

Политика «перестройки», начавшаяся в завершающий период развития СССР, стала направлять вектор развития властеотношений на местном уровне в сторону западноевропейской модели (Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.)). Однако принятие уставов и соответственно уставного регулирования института местного самоуправления не предусматривалось.

И лишь в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.) впервые вводится институт положений (уставов) о местном самоуправлении. В общих чертах законодатель определил и структуру устава, которая, однако, с современных позиций представляется ограниченной. В следующем фундаментальном законе о местном самоуправлении – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. – ситуация кардинально изменилась: устав фигурирует в этом законе как общепринятый институт, однако данный нормативный акт уже относится к следующему периоду.

В ряду всех конституционных реформ, проводимых в государстве, особо выделяется создание Конституции СССР 1936 года, поскольку процесс этот был во многом исключителен. В отличие от предшествовавших ей конституций, он не был вызван возникновением нового государства и необходимостью его оформления. Разработка Основного Закона СССР 1936 года была обусловлена качественно иными объективными предпосылками – как социально-экономическими, так и политико-идеологическими; как внутренними, так и внешними.

К середине 1930-х гг. в советском государстве отсутствовало правовое регулирование не только процедуры пересмотра Основного Закона, но и порядка внесения изменений и дополнений в него. Однако, если внесение изменений и дополнений было нередким явлением на протяжении 1924–1935 годов и практика выработала способы реализации данных действий, то пересмотру Конституция СССР 1924 года вплоть до 1936 года ни разу не подвергалась.

Процесс создания нового Основного Закона СССР 1936 года был сопряжен с многочисленными правовыми проблемами, связанными с неурегулированностью большинства процедур, начиная от выдвижения законодательной инициативы и заканчивая утверждением проекта Конституции. Изучение механизма разработки Конституции СССР 1936 года позволяет говорить о том, что конституционная практика на данном этапе не только предшествовала появлению правового регулирования конституционных реформ, но и являлась непосредственной основой его создания в будущем. Более того, именно в процессе разработки Конституции СССР 1936 года зародились такие современные понятия и институты отечественного конституционного права, как «пересмотр Конституции», «конституционные поправки», «конституционный референдум». При принятии Конституции СССР 1936 года впервые был опробован механизм общенародного обсуждения проекта закона с выдвижением предложений, дополнений и поправок к нему, который в современной России также используется.

Следовательно, сам процесс выдвижения инициативы по пересмотру Конституции, его воплощение в нормативных актах и вся последовавшая после этого работа были уникальным явлением в отечественной правовой практике.

Российский период. В XX веке Россия прошла через разные формы государственного устройства и в 1991 г. после распада СССР на территории бывшего когда-то единого государства возникло 15 новых государств – самостоятельных субъектов. Россия развивается сегодня как федеративное государство, состоящее из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации.

Для субъектов просто необходим основной закон, который сможет обеспечивать комплексное регулирование всех важных сторон статуса субъекта Российской Федерации с учетом его специфических условий и потребностей.

С появлением первых уставов выявились многие ошибки в их принятии, содержании и действии. Основные законы большинства субъектов были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации. Конституция Российская Федерация в свою очередь предоставила возможность субъектам разрабатывать и принимать свой основной закон, а общие (типовые) положения в содержании не определила. Поэтому субъекты, стремясь к самостоятельности, особенно в начале 90-х прошлого столетия, стали на свое усмотрение регулировать вопросы собственного ведения.

В отношении становления в новый период такого источника как закон важно отметить, что в заключенном 31 марта 1992 года Федеративном договоре впервые был закреплён термин «федеральный закон», который впоследствии нашел свое отражение в тексте Конституции (Основного Закона) Российской Федерации 1978 года (в ред. 1992 г.), где он употреблялся в нескольких значениях. Однако нормативных правовых актов с наименованием «федеральный закон» не было издано вплоть до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

В первые годы после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года принцип верховенства федерального закона как источника конституционного права России неоднократно нарушался. В настоящее время продолжается процесс становления конституционного законодательства. Вместе с тем остается ряд нерешенных вопросов, связанных с проблемой определения критериев общественных отношений, которые могут быть урегулированы на уровне федерального закона, с надлежащим раскрытием положений Конституции Российской Федерации посредством федеральных законов, обеспечением принципа верховенства федерального закона и установлением соответствующего места федерального закона в системе источников конституционного права России.

В целом краткий обзор истории становления и развития источников конституционного права показывает, что изучение источников конституционного права с точки зрения их содержания, юридической силы, регулятивной роли в общественных отношениях, а также правовые проблемы, связанные со становлением источников конституционного права, позволяют получить представление о государственном праве как отрасли права, что позволит составить и определенное представление о правовой системе в целом.

Примечания:

1. См. напр.: Колесников Е.В. Источники российского конституционного права (вопросы теории и методологии): Дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2000; Карапетян С.А. Источники конституционного права Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ростов-на-Дону, 1998.

2. Искевич И.С. Правотворческая деятельность и конституционные проекты Временного правительства: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2005.

3. Гуцан Н. Ф. Акты конституционной юстиции в системе источников российского права: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. СПб., 2009.

History of Russia's Constitutional Law Sources Formation and Development

Mikhail S. Pesterev

Sochi State University, Russia
26a Sovetskaya Str., Sochi 354000
Junior researcher, post-graduate student
E-mail: m.pesterev@mail.ru

Abstract. The article presents historical background of constitutional law origin, development and formation. The author believes that studying the sources of constitutional law in terms of their content, legal force, regulative role in social relations allows getting an overview of political law as the branch of law, which will help to form a definite view of legal system in whole.

Keywords: constitutional law of the Russian Federation, law sources, legal system, federal law, constitutional reform, local government.

UDC 340