

Современная иерархия системы источников конституционного права Российской Федерации

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 рассматривается современная система источников конституционного права Российской Федерации. Автор полагает, что сегодня проблема совершенствования системы источников российского права заключается, прежде всего, в расширении видов источников права, включаемых в соответствующую систему.

Ключевые слова: конституционное право РФ, источники права, Конституция РФ, федеральный закон, региональное и муниципальное конституционное законодательство.

УДК 340

Актуальность исследования современной иерархии источников конституционного права РФ связана с развитием всей правовой системы РФ и отражает общие особенности развития теории и практики источников права.

В специальной литературе бытует представление о том, что иерархия источников современного конституционного права РФ представлена следующими традиционно выделяемыми источниками: Конституция РФ, федеральные законы (в т.ч. конституционные), подзаконные акты, нормативные договоры, региональное и муниципальное законодательство, а также судебная практика. Нетрадиционными источниками признаются конституционные обычаи, ратифицированные РФ международные договоры, принципы и нормы международного права и ряд других (например, регламенты) [1].

Так, значимость *Конституции* среди источников конституционного права не вызывает сомнения. Принятая в 1993 году Конституция РФ закрепила новую модель конституционного строя, утвердила дополнительные юридические свойства (прямое действие, специализированная охрана), сверхжесткий порядок принятия и изменения, особую иерархию норм внутри Основного закона. Дефектами Конституции РФ 1993 г. признаны проявления фиктивности, текстуально-правовые конфликты, пробельность, конфликтогенность, неопределённость содержания некоторых норм и понятий, недостатки структуры.

Как отмечает А.С. Аничкин, несмотря на несовершенство Основного закона, он оказал кардинальное воздействие на развитие отечественного конституционного законодательства и предопределил специфику его последующего развития [2]. Качественная новизна отечественного конституционного законодательства, развивающегося после 1993 года, проявилась в следующих характерных чертах: 1) синхронное формирование федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства всех субъектов РФ (а не только республик, как раньше); 2) существенное изменение системы его источников; 3) принципиальное обновление содержания норм, производное от иных идейно-теоретических и конституционно-правовых основ; 4) расширение сферы действия; 5) несбалансированность развития по вертикали (соотношение конституционного законодательства федерального и регионального уровней) и горизонтали (соотношение конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ); 6) становление и развитие двустороннего договорного регулирования внутрифедеративных отношений и, как следствие этого, влияние договоров на законодательство федерального и регионального уровней; 7) усиление формирования российского конституционного законодательства на основе принципа многообразия.

Как отмечает указанный автор, особенности и недостатки Конституции РФ как Основного закона не следует автоматически переносить на конституционное

законодательство в целом. Однако особенности и недостатки действующей конституции в той или иной мере влияют на развитие конституционного законодательства. Так, установление Конституцией РФ новой модели конституционного строя обуславливает ее развитие и конкретизацию посредством текущего законодательства, а наличие в Конституции РФ пробелов влечет их заполнение нормами иных источников конституционного законодательства федерального и регионального уровней.

Малоактивно исследуемый в российском праве [3] *федеральный закон* как источник конституционного права – это нормативный правовой акт, принимаемый в особом порядке Федеральным Собранием Российской Федерации или на референдуме как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по юридической силе следующий после Конституции Российской Федерации, законов о поправках к ней и федеральных конституционных законов, регулирующий значимые, типичные и устойчивые отношения, обусловленные предметом конституционного права [4].

Общественные отношения, входящие в предмет правового регулирования федерального закона как источника конституционного права России обусловлены предметом конституционного права и составляют две группы: 1) общественные отношения, регулирующие только сферу конституционного права (отношения, связанные с обеспечением основных прав и свобод человека и гражданина, с организацией системы органов государственной власти и местного самоуправления, с проведением выборов и референдумов, а также отношения, направленные на регулирование территориального устройства государства); 2) общественные отношения, составляющие сферу регулирования как конституционного права, так и других отраслей права.

Исходя из этого, федеральные законы как источники конституционного права России следует подразделять на федеральные законы, которые включают в себя: 1) преимущественно нормы конституционного права; 2) нормы конституционного права и других отраслей права.

Особое значение федерального закона как источника конституционного права России заключается в его непосредственной направленности на реализацию положений Конституции Российской Федерации. Задачей науки конституционного права является выявление соответствия содержания федерального закона как источника конституционного права России смыслу раскрываемых положений Конституции Российской Федерации, что не всегда соблюдается на практике.

Содержание федеральных законов как источников конституционного права России должно быть согласовано с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также с действующими международными договорами Российской Федерации. В случае возникновения коллизий приоритет перед положениями федеральных законов будет иметь надлежащим образом ратифицированный и опубликованный международный договор Российской Федерации.

Отдельно укажем на проблему разграничения предметов правового регулирования федерального закона как источника конституционного права России и федерального конституционного закона. Федеральные конституционные законы в отличие от федеральных законов могут быть приняты только по определенным, наиболее важным вопросам, которые указаны в Конституции Российской Федерации. По иным, наиболее важным конституционным вопросам, не указанным в тексте Конституции Российской Федерации, как вопросы регулирования федеральных конституционных законов, Федеральное Собрание Российской Федерации должно принимать федеральные законы.

Несмотря на то, что федеральный закон можно назвать преимущественным правовым средством закрепления конституционно-правовых отношений, однако он не может предусмотреть все детали правового регулирования. Именно посредством *подзаконных актов*, к числу которых относятся указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, осуществляется конкретизация положений, содержащихся в федеральных законах, то есть предусматривается более подробное правовое регулирование отдельных вопросов. В то же время указы Президента и постановления Правительства имеют различную правовую природу, в связи с чем отличается и характер соотношения указанных актов с федеральным законом как источником конституционного права России.

Так, очевидны особенности соотношения федеральных законов как источников конституционного права и указов Президента о введении чрезвычайного и военного положения.

Одной из проблем является регулирование на уровне указов Президента и постановлений Правительства общественных отношений, которые, исходя из их особой значимости, должны быть закреплены на уровне федерального закона как источника конституционного права. Особое внимание необходимо обратить на то, что основной формой правового регулирования общественных отношений, связанных с реализацией конституционных прав и свобод человека и гражданина, должны быть федеральные законы, а не указы Президента или постановления Правительства, как это иногда происходит на практике. Такой вывод следует исходя из смысла положений Конституции Российской Федерации, а также из особой значимости указанных отношений.

Теория *регионального законодательства* включает в себя вопросы о юридических источниках права, системе законодательства и, прежде всего, иерархии нормативных правовых актов [5]. С нашей точки зрения, единственно возможным подходом к структурной идентификации системы регионального законодательства является непосредственная включенность (интегрированность) последней в единую законодательную систему федерации. Это принципиально важно, ибо иной подход, утверждающий изолированность либо недопустимо высокий уровень автономии региональной законодательной системы, по сути, ставил бы под сомнение обоснованность существования самого федеративного государства.

Как известно, каждый субъект Российской Федерации имеет свой основной закон: конституцию или устав. Для области, края, города федерального значения, автономной области и автономных округов учредительным документом, определяющим их правовой статус, является устав. По своему регулятивному значению он равнозначен конституции субъекта федерации, однако в правовой системе России он является новым видом нормативных актов. Это обусловлено тем, что уставы не просто закрепляют самостоятельность субъекта федерации, но еще и отражают процесс их перехода от административно-территориальной единицы в ранг государственно-территориального образования.

Важной особенностью уставов субъектов федерации как особых источников конституционного права является то, что они служат базой формирования, развития и совершенствования регионального законодательства. Это проявляется, во-первых, в прямых указаниях уставов субъектов федерации на то, какие должны быть приняты региональные законы; во-вторых – в создании дополнительных гарантий развития и совершенствования регионального нормотворчества, а также обеспечения соответствия уставов субъектов федерации нормативным правовым актам более высокой юридической силы.

Специфической чертой уставов субъектов федерации, по сравнению с иными нормативными правовыми актами субъектов федерации, является их стабильность и относительная устойчивость.

В системе конституционного законодательства устав субъекта выступает связующим звеном, через которое конституционные установления и нормы федерального законодательства трансформируются в положения нормативных актов субъекта Российской Федерации, что является важным условием единства правовой системы страны. Устав субъекта Российской Федерации играет системообразующую роль в отношении системы уставного регулирования в целом.

Соотношение регионального законодательства и федерального законодательства построено на том, что федеральная Конституция является для них юридической базой. Существуют конституционные положения о высшей юридической силе Конституции России, о необходимости соответствия любых правовых актов субъектов федерации российской Конституции (ч. 1 ст. 15; п. «а» ст. 72; п. 1 раздела 2 Заключительные и переходные положения Конституции РФ).

Согласно иерархии построения источников Конституционного права уставы субъектов должны соответствовать Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. В свою очередь принимаемые на территории субъектов РФ нормативные правовые акты должны соответствовать не только Конституции и федеральному законодательству, но и уставу субъекта.

Итак, по степени юридической силы нормативные правовые акты субъекта РФ располагаются следующим образом: Устав субъекта РФ; Закон субъекта РФ; Постановление законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ; нормативные правовые акты, издаваемые главой субъекта РФ, иные источники.

На другом уровне – в системе *муниципальных правовых актов* – имеет место иерархическая связь, предполагающая, что, несмотря на общеобязательность муниципальных нормативных актов на территории муниципального образования, они имеют по отношению друг к другу неодинаковую юридическую силу, где на высшую ступень следует поставить, конечно, нормативные решения, принятые на местном референдуме, и устав муниципального образования, так как он не только регламентирует порядок принятия нормативных актов и вступления их в силу, но и предусматривает их виды.

Юридическая природа устава муниципального образования заключается в выражении им публично-властной сущности местного самоуправления. В действующем законодательстве юридическая характеристика устава муниципального образования выражается противоречиво, что связано с некорректным приравниванием по юридической силе устава, принимаемого представительным органом, и референдного акта, принимаемого населением. В этой связи заслуживают внимания попытки отдельных авторов сформулировать определение устава муниципального образования: это «основной муниципальный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу среди актов, принимаемых органами местного самоуправления или гражданами непосредственно, и комплексно регулирующий функционирование местного самоуправления на территории муниципального образования» [6].

Безусловно, устав муниципального образования в соответствии с разделением публичной власти в России на три уровня (федеральный, региональный, муниципальный) является нижним звеном из категорий нормативно-правовых актов универсального характера, к которым относятся также Конституция Российской Федерации, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.

Муниципальное законодательство как источник конституционного права находится в стадии становления. Достаточно указать на тот факт, что сроки вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» неоднократно переносились, а в сам закон после его подписания Президентом России 6 октября 2003 г. уже внесено множество изменений, многие из которых носят принципиальный характер. Частые изменения наблюдаются также в региональном законодательстве о местном самоуправлении и на уровне самих муниципальных образований. Между тем нестабильное законодательство не способствует эффективному функционированию института местного самоуправления в контексте предоставленных ему полномочий Конституцией Российской Федерации.

При этом важнейшее место в системе правового регулирования муниципально-правовых отношений занимают уставы муниципальных образований. Устав муниципального образования как институт муниципального права имеет в России сравнительно небольшую историю: такого рода обособленные нормативно-правовые акты стали создаваться лишь с первой половины 1990-х гг., а на уровне городских и сельских поселений такой опыт вообще минимальный. Одновременно федеральный центр настолько подробно закрепляет требования к уставам муниципальных образований, что для проявления местного творчества резерва остается очень мало. Это является одной из причин того, что большинство уставов муниципальных образований во многом копируют соответствующие нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а в субъектах Российской Федерации уставы муниципальных районов нередко различаются только по названиям районов, городов и сел.

Кроме того, в практике функционирования института местного самоуправления возникает проблема предмета уставного регулирования: его содержание вызывает неоднозначные оценки специалистов и ученых-правоведов. По-прежнему актуальна проблема соотношения полномочий федерального центра и субъектов Российской Федерации в регулировании требований, предъявляемых к уставам муниципальных образований. Так, федеральный закон детально регулирует перечень вопросов местного значения для всех муниципальных образований России, которые необходимо отразить в уставе. При этом полномочия субъектов Российской Федерации в этом аспекте практически

сведены к нулю, в то время как в субъектах и в самих муниципальных образованиях лучше видно, какие вопросы местного значения следует включать, исходя из конкретных условий жизни населения.

Имеются спорные вопросы в части принятия уставов муниципальных образований: так, в настоящее время соответствующая формулировка ч. 3 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не дает однозначного ответа на вопрос о том, могут ли уставы приниматься на местном референдуме. Дискуссионные, недостаточно четко отрегулированные вопросы имеются также при государственной регистрации уставов муниципальных образований, определении даты вступления их в силу и т.д.

В результате значимость устава муниципального образования как своеобразной местной конституции некоторым образом снижается.

В целом, муниципальное законодательство – это одно из новых направлений развития системы источников конституционного права. Причем оно не менее дискуссионное, чем традиционные предметы споров правоведов – международный договор, принципы, судебные прецеденты как источники конституционного права.

Нельзя не согласиться с позицией Н.Ф. Гуцан о том, что к свойствам актов российской конституционной юстиции представляется возможным отнести следующие [7]:

1. Акты конституционной юстиции выступают самостоятельными источниками права, которые не следует приравнивать ни к Конституции Российской Федерации, ни к другим актам. Полагаем, что акты конституционной юстиции являются производными или субсидиарными источниками права. Нормы, содержащиеся в актах конституционной юстиции, формулируются в результате интерпретации, уточнения норм, содержащихся в первичных источниках права (Конституции Российской Федерации, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации).

2. Акты конституционной юстиции, являясь самостоятельным источником права, обладают и самостоятельной юридической силой. Юридическую силу актов конституционной юстиции не следует приравнивать ни к юридической силе закона, ни к юридической силе других источников права. По нашему мнению, «сила закона» может быть присуща только самому закону, иначе придется констатировать лишь перемещение признаков одних источников права на другие источники, в то время как правоприменителю приходится класть в основу своего решения конкретный источник права, основываясь именно на его собственной юридической силе.

3. В актах конституционной юстиции разрешаются исключительно вопросы права.

4. Акты конституционной юстиции имеют, если использовать выражение Л.В. Лазарева, нормативно-интерпретационный характер, они неизбежно основываются на внутренне присущем для любых форм конституционного судопроизводства истолковании конституционных (уставных) норм.

5. Доктринальность актов конституционной юстиции. Это свойство может быть присуще и иным судебным решениям, но в отношении актов конституционной юстиции, если учитывать статус органов конституционной юстиции и предметы рассмотрения, играет особенно высокую роль.

6. Обязательность рассмотрения вопроса о конституционности акта, если неопределенность в отношении его конституционности возникает при рассмотрении конкретного дела в ином суде.

7. Обязательность применения акта конституционной юстиции ко всем положениям, содержание которых аналогично положению, в отношении которого вынесен акт конституционной юстиции.

8. Окончателюность актов конституционной юстиции: акты конституционной юстиции не подлежат обжалованию.

9. Возможность вынесения и опубликования особого мнения судьи.

10. Конституционно-правовая пропозициональность актов конституционной юстиции.

В целом, сегодня проблема совершенствования системы источников российского права заключается, прежде всего, в расширении видов источников права, включаемых в соответствующую систему. Параллельно с проблемой расширения видов источников национального права возникла проблема их модификации внутри отдельных видов, прежде всего в системе законодательства.

Текущая парламентская практика и конституционная юстиция в известной мере скорректировали конституционную модель законов, не выходя, естественно, за ее пределы. Разрешение возникающих в системе законодательства проблем, а также модификация законодательства (как вида источников права) происходит на основе действующей Конституции Российской Федерации в силу присущего ей правового потенциала.

Рассматривая современные проблемы источников российского права, отметим, что возможность отнесения тех или иных правовых явлений к источникам права остается вопросом дискуссионным. При этом место таких «источников» в системе источников права все так же теоретически не выяснено, хотя обращение к ним происходит постоянно.

Так, регламент как источник конституционного права практически не рассматривается в литературе [8]. При этом основания рассматривать его в этом качестве есть [9], что обуславливает необходимость более подробного анализа.

В целом, сегодня проблема совершенствования системы источников российского права заключается, прежде всего, в расширении видов источников права, включаемых в соответствующую систему. Это в полной мере относится к регламенту как источнику конституционного права, который практически не рассматривается в этом качестве в литературе. При этом основания рассматривать его в этом качестве есть, что обуславливает подробный анализ статуса, признаков, классификации и места регламента в системе источников конституционного права.

Примечания:

1. См. напр.: Ильиных А.В. Международный договор и источники конституционного права Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2006; Османов О.А. Принципы и судебные прецеденты как источники российского гражданского права и их конституционная основа: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. Ростов-на-Дону, 2005 и др. В силу обширности и дискуссионности вопроса специально данные источники не рассматриваются в работе.

2. Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX–начале XXI вв.: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Барнаул, 2010.

3. См.: Гулиев В.К. Закон как источник конституционного права Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Челябинск, 2006; Доценко Т.А. Законы в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. СПб., 2004.

4. Егорова Н.Е. Федеральный закон в системе источников конституционного права РФ // Журнал российского права. 2008. № 2.

5. См. исследования: Зорина Я. А. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Белгород, 2008; Лексин И.В. Договор между органами государственной власти как источник конституционного права: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2005; Филиппов Б.Н. Подзаконные акты субъектов Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Казань, 2004; Ветров Д.М. Источники конституционного права Российской Федерации в системе федеративных отношений: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Челябинск, 2003; Кривошеин А.В. Областные законы как источник российского конституционного права: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2001 и др.

6. Чермит А.Ю. Становление и развитие в России уставного регулирования муниципально-правовых отношений // Юрист-правовед. № 5. 2009.

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

8. Королева И.Н. Парламентский регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной власти: российская и зарубежные модели: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2007; Ковалев О.И. Регламент Государственной думы как нормативно-правовая основа деятельности парламента России: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2006.

9. Вершинина Е.С. Регламент как общеправовой феномен: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2010; Буряга В.О. Административный регламент в сфере

реализации исполнительной власти в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2009.

Modern Hierarchy of the Sources System of Constitutional Law of the Russian Federation

Mikhail S. Pesterev

Sochi State University, Russia
26a Sovetskaya Str., Sochi 354000
Junior Researcher, Postgraduate
E-mail: m.pesterev@mail.ru

Abstract. The article examines modern sources system of constitutional law of the Russian Federation. The author considers that any problem of the sources system of Russian law improvement lies primarily in enhancement of law sources, included in the relevant system.

Keywords: constitutional law of the Russian Federation, law sources, Constitution of the Russian Federation, federal law, regional and municipal constitutional legislation.

UDC 340
