

Влияние Конституции РФ на развитие текущего законодательства

Конституция России является основой становления и развития текущего законодательства, определяет его характер. Основной Закон Российской Федерации динамичен по своей сущности. Здесь просматриваются два варианта его развития: первый — путем внесения соответствующих изменений (поправок); второй — путем «преобразования» без вторжения в текст закона.

Как известно, в Конституции РФ есть главы (1, 2, 9), текст которых не может быть подвергнут вообще каким-либо изменениям без применения особо сложной процедуры внесения поправок. Более того, как заявил Президент России Д. А. Медведев: «Российская Конституция эффективна, она работает, и ее базовые положения должны на многие годы вперед оставаться неизменными. Права и свободы граждан, суверенитет народа, государственный строй, федеративное устройство <...> другие основы конституционного строя установлены на длительный исторический период»¹.

Обратим внимание, что всего за период существования Конституции РФ в нижней палате Федерального Собрания было рассмотрено примерно 38 проектов законов, направленных на ее изменение и дальнейшее развитие. В 1994 г. такая попытка была предпринята впервые. В 1998 г. в Государственную Думу было внесено 11 законопроектов, в 1995 и 1999 гг. по 7 законопроектов, а в 1996 г. — 4. В основном корректировке подвергались главы об органах власти.

Рассмотренные Государственной Думой поправки, предусматривали усиление полномочий Федерального Собрания в сфере парламентского контроля (1999 г.), расширение членов Правительства Российской Федерации, их назначение и освобождение от должности (1999 г.) и др. После 2000 г. число законопроектов резко сократилось: в 2002, 2003 и 2008 гг. их вносилось по два в год. В 2001, 2004 и 2006 гг. — по одному. Применительно к 2003 г. поправки

* Аспирант кафедры теории государства и права Саратовской государственной академии права.

¹ URL:http://archive.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type63381type82634_208749.shtml (дата обращения: 21.02.2011).

предусматривали новый порядок формирования Совета Федерации и изменения субъектного состава Российской Федерации. В 1997, 2000, 2005 и 2007 гг. законопроекты, направленные на изменение действующей Конституции РФ, внесено не было¹. Требования о внесении соответствующих поправок в Конституцию во многом были вызваны политическими процессами данного периода. Политическая нестабильность 90-х годов прошлого века явилась питательной средой для разного рода проектов по коррекции. Одновременно со стабилизацией общественно-политической ситуации в стране, начавшейся с 2000 г., число такого рода проектов резко сократилось. Немаловажное значение в вопросе о внесении поправок в Конституцию РФ имела и позиция бывшего Президента страны В. В. Путина. На определенном этапе, несмотря на множественные просьбы, он отказался вносить поправку в ч. 3 ст. 81 Конституции РФ, мотивируя это тем, что «пересмотр фундаментальных положений Конституции равносильно пересмотру основ государственного строя страны ... Вопрос о поправках, ведущих к принципиально новой Конституции, в нашей стране не стоит»².

В 2008 г. ситуация несколько изменилась. Двум проектам законов РФ, внесенным Президентом РФ 11 ноября 2008 г., удалось стать полноценными законодательными актами: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»³; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»⁴.

Внесение соответствующих корректировок в Конституцию должно происходить лишь в исключительных случаях, когда кардинальные политические или социально-экономические преобразования неизбежно заставляют внести изменения в право, прежде всего в Основной Закон страны. Поэтому, на наш взгляд, наиболее оптимальным и целесообразным вариантом развития Конституции РФ в современных условиях является ее «преобразование», которое представляет собой специфический и малоисследованный путь конституционного развития. Его понятие впервые было введено в науку крупнейшим теоретиком права Г. Еллинеком в начале XX в.

«Преобразование» Конституции есть изменения, которые оставляют этот текст формально неизменным и вызываются обстоятельствами, которые не сопровождаются намерением произвести изменения⁵. О возможности такого пути ученые высказывались как в советский период, так и в настоящее время. Например, Е. С. Аничкин придерживается мнения, что «его использование позволит ослабить фиктивность юридической Конституции РФ и в то же время усилит её адекватность фактической конституции»⁶. При этом «преобразование» Конституции РФ он определяет как «существенное изменение смысла ее отдельных положений без формального вторжения в конституционный текст»⁷.

¹ См.: Глигич-Золотарева М. В. Обзор основных инициатив по реформированию Конституции Российской Федерации // Аналитический вестник. К 15-летию юбилею Конституции РФ. 2008. № 22. С. 25–26.

² URL:<http://2002.kremlin.ru/events/409.htm> (дата обращения: 30.01.2011).

³ Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

⁵ См.: Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования. СПб., 1907. С. 7.

⁶ Аничкин Е. С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 – начале 21 вв. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 26.

⁷ Аничкин Е. С. Преобразование конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в решениях региональных органов конституционной юстиции // Российская юстиция. 2010. № 2. С. 5.

Главную роль в преобразовании Конституции РФ играет Конституционный Суд России. Именно ему предоставлено право интерпретировать (толковать) в русле современных событий жизни общества положения Основного Закона РФ без изменения его текста. Отметим, что толкование Конституции — чрезвычайно важная деятельность, состоящая в уяснении и разъяснении ее положений в целях правильного и единообразного применения конституционных норм.

Роль Конституционного Суда РФ в преобразовании Конституции выражается в том, что при вынесении решений, обязательность которых не ограничивается ни по сфере распространения (вся территория Российской Федерации), ни по кругу адресатов, он формулирует скрытый смысл рассматриваемых конституционных положений. Так, в Постановлении от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании ст. 136 Конституции РФ»¹, Конституционный Суд пришел к выводу, что поправки к главам 3–8 могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке. В данном случае речь идет о Федеральном законе от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»². Данный нормативный акт, как известно, не упоминается в тексте Основного Закона.

В решениях Конституционного Суда РФ согласно конституционным нормам (ст. 125) устанавливается соответствие российской Конституции федеральных законов, других нормативных актов, конституций республик, уставов, не вступивших в силу международных договоров. Нередко в ходе своей работы Конституционный Суд выносит решения, фактически создающие новые нормы, преодолевающие пробелы в Конституции. Особое значение могут иметь решения Суда о толковании Конституции в нормотворческом процессе. Ни один орган государственной власти не вправе принимать нормативные и иные правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации в истолковании их Конституционным Судом. «Решения Конституционного Суда Российской Федерации о толковании конституционных норм, — пишет Б. С. Эбзеев, — становятся частью Конституции»³. В этом смысле Суд является «позитивным» законодателем, акты которого по своей юридической силе не уступают Конституции.

Конституционный Суд РФ постоянно анализирует состояние действующего законодательства, критически его оценивает и не только выдвигает предложения по совершенствованию конституционного и других отраслей права, но и творит реальные, действующие правовые положения, способные заменить отсутствующие юридические правила.

Таким образом, решения Конституционного Суда РФ оказывают существенное влияние на преобразование Конституции, а их значение состоит в раскрытии положений Конституции, выявлении ранее неизвестного смысла.

Развитие Конституции России также возможно путем принятия конституционных или федеральных законов⁴ с соблюдением порядка, установленного ст.ст. 105, 108 Конституции РФ. Необходимость их издания либо непосредственно предусмотрена в тексте Конституции РФ, либо вытекает из ее содержания. В данном случае речь идет не о внесении в Конституцию изменений правовыми актами, а о развитии Конституции (ее положений) законами, которые по существу дополняют ее, устраняют неясности.

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

² Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

³ Эбзеев Б. С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 12.

⁴ См.: Конституционно-правовая реформа в современной России (научно-практическая конференция) // Государство и право. 2000. № 5. С. 89.

К таким законам, например, можно отнести Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² и другие.

Законодательным путем были развиты конституционные положения о порядке формирования палат Федерального Собрания, уточнены основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации и др. «Развитие Конституции корректно только тогда, — пишет Т. Я. Хабриева, — когда соблюдается ее значение как фундамента, на котором возводится здание правовой системы»³.

«Преобразование» Конституции РФ возможно и путем принятия обычных законов, в том числе и посредством реальной практики применения норм Конституции государственными органами.

Процесс развития Конституции РФ затрагивает все отрасли права и законодательства. Известно, что действующая Конституция РФ предопределила многоотраслевое развитие законодательства. Разграничивая внутрифедеральные правотворческие полномочия в ст.ст. 71 и 72, она установила не только предметы ведения и правовые институты, но и отрасли законодательства. В п. «о» ст. 71 Конституции РФ прямо названы отрасли законодательства, отнесенные к ведению Федерации. Это уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, гражданское, гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное законодательство. Пункт «к» ст. 72 содержит перечень 10 отраслей законодательства (административное, трудовое, жилищное и др.), отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Кроме того, Конституция РФ закладывает базу, т. е. содержит положения (статьи), на основе которых и происходит развитие отраслей законодательства, в том числе и правовых институтов. Однако такие положения в Основном Законе выражаются в весьма обширной форме. Поэтому отраслевое законодательство призвано развивать, конкретизировать их и вырабатывать эффективный механизм реализации.

Так, в Конституции РФ содержатся статьи, имеющие ярко выраженную административно-правовую направленность. Это ст.ст. 22, 24–25, 27, 30–35 Конституции РФ. Их конкретизация в административном законодательстве осуществляется по двум направлениям: а) административно-правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина; б) принятие законодательных мер по обеспечению защиты прав человека и гражданина в сфере исполнительной власти. Нормы статей 10, 11, 77, 78, 83, 95, 103, 104, 106 и др. определяют общие принципы государственного управления и регулирования в различных сферах жизни общества, основы формирования и деятельности органов исполнительной власти и выражаются в федеральных законах, а также в огромном массиве подзаконных актов, образующих самостоятельные подотрасли и институты административного законодательства. Сюда же можно отнести и нормы ст.ст. 71–73 Конституции РФ о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами субъектов РФ и положения ст.ст. 76–78, определяющие общие принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Таким образом, формирование и развитие административного законодательства происходит под влиянием Конституции РФ. Указанные выше нормы возводят

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

² Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ Хабриева Т. Я. Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 31.

фундамент для определения сфер действия федерального и регионального административного законодательства, устанавливая границы законотворческой деятельности РФ и ее субъектов в области административного и административно-процессуального регулирования. В частности, они создают предпосылки для разграничения законодательной компетенции РФ и ее субъектов по вопросам управления государственной собственностью, регулирования государственной службы, дают широкий простор для совершенствования законодательства об организации и деятельности исполнительной власти, обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Реализация конституционных положений об административном устройстве нашего государства в настоящее время связана с решением многих важных задач: повышением эффективности механизма государственного управления, обеспечением реальной защищенности прав граждан в сфере исполнительной власти, формированием двухуровневой системы административного законодательства и другими.

В то же время административное законодательство является важнейшим средством обеспечения самой Конституции РФ. Так, если говорить об административно-правовом обеспечении функционирования органов исполнительной власти, то оно составляет важную часть обеспечения действия Конституции РФ в целом. Что же касается организации государственного управления, то оно также должно осуществляться на основе конституционно-правовых норм. Аналогичная ситуация складывается и в сфере защиты органами исполнительной власти прав и свобод граждан и применительно ко всем остальным направлениям административно-правового регулирования¹.

Конституция Российской Федерации является юридической базой становления, развития и совершенствования экологического законодательства. В Основном Законе можно выделить два блока норм, имеющих ярко выраженную экологическую направленность.

В первый блок Конституции РФ включаются положения главы 1 «Основы конституционного строя» о форме правления, форме государственного устройства, государственном режиме (ст. 1), о разделении властей (ст. 10); характеристики государства как правового и социального (ст.ст. 1 и 7), положения о формах собственности: частной, государственной и муниципальной (ч. 2 ст. 8), а также отдельные положения главы 2 «Права и свободы человека и гражданина». Во второй блок входят конституционные экологические положения, т. е. нормы, непосредственно направленные на регулирование экологических отношений и составляющие ядро конституционных основ экологического права. Это ст.ст. 9, 36, 42, 58, пп. «в», «д», «е», «и», «м», «н», «р» ст. 71, пп. «в», «г», «д», «з», «к», «м» ст. 72; ч. 2 ст. 74; п. «в» ст. 114 Конституции РФ.

Указанные группы норм являются фундаментальными, координирующими для формирования и развития всего экологического законодательства, способствуют формированию новых государственно-правовых и межотраслевых правовых экологических институтов. Более того, Конституция РФ содержит в себе экологические предписания и принципы, которые должны применяться на всей территории страны, а все принимаемые в Российской Федерации правовые акты не должны им противоречить. Это повышает фундаментальность влияния Конституции как на развитие экологического законодательства, так и на принятие и применение иных нормативных правовых актов на территории Федерации.

¹ См.: О некоторых актуальных проблемах административного права (по материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. 1997. № 6. С. 19.

В настоящее время серьезное внимание уделяется отдельным проблемам развития конституционных экологических положений в экологическом законодательстве. Так, положения ст. 42 Конституции РФ о праве каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, получают свое развитие в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹.

Вместе с тем в законодательстве имеются недостатки, влияющие на обеспечение экологических прав граждан. Так, в этом же Законе нет статьи об ответственности промышленных предприятий — источников повышенной опасности для окружающей среды; недостаточно полно и четко сформулировано положение о возмещении вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием природной среды, вызванным производственной деятельностью. В законодательстве отсутствует механизм, предусматривающий порядок и условия возмещения предприятиями причиненного здоровью граждан вреда².

В Конституции Российской Федерации необходимо более четко и конкретно определить и правильно разграничить предметы ведения РФ и предметы совместного ведения РФ и ее субъектов. Их разграничение в сфере экологических отношений должно осуществляться в первую очередь на основе Конституции РФ и федеральных законов, регулирующих отношения в области охраны окружающей среды, охраны и использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности, а также на их основе соответствующими законами субъектов РФ.

В эколого-правовой доктрине существует мнение, что разграничение компетенции в данной сфере целесообразнее осуществить в специальном федеральном законе, поскольку оно будет осуществлено сразу со всеми субъектами РФ и на основе единых подходов и условий. Безусловно, такое разграничение возможно в случае кодификации экологического законодательства — в Экологическом кодексе Российской Федерации как акте, принимаемом по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов и регулирующем экологические отношения³.

Влияние Конституции РФ на развитие уголовно-процессуального законодательства идет по двум направлениям: внесение изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ в целях приведения уголовно-процессуального законодательства в соответствие с конституционными нормами; нахождение единства норм уголовного процесса с положениями Конституции. Подобное влияние оказывается и на другие отрасли законодательства.

Таким образом, в процессе развития Конституции, которое может осуществляться путем принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов, толкования Конституционным Судом РФ, происходит и развитие текущего законодательства Российской Федерации. Причем эти два процесса не только тесно связаны, но и оказывают влияние друг на друга. С одной стороны, конституционные положения находят свое непосредственное выражение в нормативных правовых актах текущего законодательства, тем самым оказывая влияние на их содержание, а с другой — в текущем законодательстве получают свое развитие конституционные положения, дополняется их содержание, формулируются новые положения, имеющие характер конституционных.

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

² См.: *Круглов В. В.* Конституция РФ и проблемы обеспечения охраны окружающей среды в промышленности // *Российский юридический журнал.* 2003. № 4. С. 39–46.

³ См.: *Миняев А. О.* Конституционные основы экологического права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 20.