

## КОДИФИКАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

На современном этапе конституционное законодательство, как и вся отрасль конституционного права и смежных с ней отраслей, активно развиваются, проходя непростой процесс формирования, который связан с оптимизацией, прежде всего с конституционными реформами 90-х годов, в частности с принятием новой Конституции 1993 г., а также последовавшая за этим реформа в гражданской и административной сферах, которые делятся и по сегодняшний день<sup>1</sup>. В ходе реформирования происходит совершенствование института прав человека, политической системы, организационно-правовых форм управления, структуры государственной власти и местного самоуправления, в общем, всё то, о чём говорится в Конституции. Это позволяет говорить о том, что в России идёт тенденция к развитию и доведения до уровня других развитых стран своего конституционного законодательства и законодательства смежных отраслей. В частности: политическая конкуренция, парламентская республика, четкое разграничение между законодательной, исполнительной и судебной властями и между федеральной, региональной и муниципальной властями, ответственность должностных лиц. Однако не менее важной задачей в настоящее время остается проблема создания современного систематизированного и кодифицированного законодательства в области конституционализма, которое даст конституционному праву и другим смежным отраслям правовые основания для эффективного функционирования актуальных проблем данной отрасли в условиях современной России. Одной из первоочередных задач систематизации конституционного законодательства является разработка научно обоснованной концепции всего конституционного права, в частности то, что одной Конституции не достаточно для эффективного функционирования всех конституционно-правовых отношений. В

конституционном праве, помимо Конституции присутствуют федеральные конституционные законы, которые непосредственно регулируют те отношения, которые напрямую предусмотрены Конституцией, но Конституция в свою очередь их не регулирует<sup>2</sup>. Исходя из этого, большинство этих законодательных актов следует систематизировать и кодифицировать, поскольку при кодификации основной задачей является урегулирование всех отношений, входящих в данное правовое поле, а не конкретных, прописанных в определённом законе только по одному вопросу. Следует согласиться с теми разработчиками концепции конституционного права, которые предлагают унификацию на основе логически выверенного понятийного аппарата<sup>3</sup>.

И.Л. Давитнидзе, О.Н. Булаков отмечают, что вопрос систематизации и кодификации законодательства — это вопрос не только юридической техники, но и эффективности и жизнеспособности той или иной правовой системы. Если не соблюдены требования систематизации законодательства — открывается возможность ошибочного и произвольного выбора норм, деформируется правоприменительная практика. Система — это постоянная форма развития и упорядочения действующей правовой системы. Она необходима для дальнейшего развития законодательства и создания внутренне единой системы актов, являющихся необходимыми условиями эффективности правотворческой деятельности, способствуют ликвидации пробелов и противоречий в действующем законодательстве<sup>4</sup>. На данном этапе важно, чтобы конституционное законодательство, как первоисточник всех правовых отношений, было эффективным и действенным, оно должно, во-первых, соответствовать общей правовой

<sup>1</sup> Любимов А.П. Взаимоотношения федеральных органов государственной власти России / Представительная власть: XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — М., 2008. — С. 8.

<sup>2</sup> См.: Баглай М.В. Конституционное право России. — М., 2004.

<sup>3</sup> См.: Рудаков А.А. Соотношение публичного и частного права: Авторф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010. — С. 20.

<sup>4</sup> См.: Давитнидзе И.Л. Актуальные проблемы теории государства и права. — М., 2003.

и регулирующей структуре государства и отражать тот правовой уровень, закреплённый в Конституции и федеральных конституционных законах.

Во-вторых, весьма выгодным было бы достижение наибольшей согласованности и соответствия между другими отраслевыми законодательными. Конституционное законодательство России и развитых зарубежных стран, является одновременно продуктом и основной формой закрепления действующего конституционного строя<sup>5</sup>. Основные характеристики и критерии современного кодифицированного конституционного законодательства должны включать: создание системы специальных законодательных актов в области конституционного регулирования по отдельным вопросам, в первую очередь при осуществлении органами государственной власти и местного самоуправления своих полномочий во избежание злоупотребления властью или бездействия, а также вопросы, касающиеся непосредственных прав граждан в области конституционных прав и обязанностей. Главные требования — отсутствие пробелов в правовом регулировании отношений и их соответствие общественным потребностям; формирование механизмов соблюдения конституционных прав граждан и всего законодательства в целом; гармонизация отечественного конституционного законодательства с международным публичным правом и с конституционным законодательством зарубежных стран, в первую очередь стран Европейского союза. Развитие конституционного законодательства России на современном этапе достигло такого уровня, когда настоятельно нужна потребность перехода от разработки отдельных основополагающих актов к своеобразной «стыковке» уже принятых и таких, что только разрабатываются или должны быть разработаны. Сегодня отмечаются два основных подхода к усовершенствованию системы правового регулирования конституционных отношений: первый — это общая систематизация конституционного законодательства, состоящая в том, чтобы сохранить существующие на сегодня основы регулирования конституционно-правовых отношений на этой базе создать различные отраслевые, комплексные, межотраслевые и другие акты по различным вопросам; второй — это кодификация конституционного законодательства, целью которой должна стать разработка и принятие большого конституционного закона, который охватывал бы регулирование всех видов конституционных отношений и стал бы основой для всего конституционного права и смежных с ним отраслей наравне с Конституцией, дополняя её<sup>6</sup>.

Таким образом, на ближайший период для России среди наиболее актуальных задач в этой области следует выделить:

- усовершенствование системы нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня в сфере конституционных отношений;
- усовершенствование системы нормативных актов муниципального уровня и приведения муниципального законодательства к будущей правовой обстановке;
- чёткое разграничение и защита прав граждан в системе конституционных отношений;
- усиление финансовой независимости органов государственной власти федерального и регионального уровня;
- четкое разграничение вертикали власти;
- законодательное и финансовое обеспечение федеральных, региональных и муниципальных бюджетов только соответствующими органами, недопущение левых финансовых потоков.

Особое значение в области кодификации конституционного законодательства имеет четкое определение понятий в указанной сфере на законодательном уровне. В частности, некоторые из них требуют корректирования, уточнения, механизма реализации, а также то, чтобы они были приближены к определениям, имеющимся в Конституции и международных актах. Актуальным на данный момент в области кодификации конституционного законодательства является вопрос о разграничении конституционного и смежных отраслей, а также о том, как будет исполняться данный кодифицированный нормативный акт. На этот счёт среди учёных есть две точки зрения: первая (Ю.В. Пуздрач, О.Н. Булаков) заключается в том, что единый кодифицированный правовой акт, по сути, есть продолжение Конституции или «расширенная Конституция» и обладает той же юридической силой, что и Конституция (т.е. её приложение), вторые (М.В. Баглай, Д.Н. Бахрах) считают, что Конституция должна быть одна и иметь декларативный характер, а вопросы, которые из неё вытекают, должны решаться конкретными законами как кодифицированными, если их можно кодифицировать, так и не кодифицированными, если их кодифицировать невозможно. Поэтому данная проблема заключается в том, что в случае первого варианта в так называемую «расширенную Конституцию» могут войти вопросы, которые с Конституцией могут быть вообще не связаны, второй вариант плох тем, что в него наоборот могут не войти основные конституционные вопросы, а вопросы, связанные скорее со смежными отраслями. Есть и третий вариант — нечто среднее, но и тут проблема в том, что в один документ невозмож-

<sup>5</sup> См.: Булаков О.Н. Конституционное право России. — М., 2006.

<sup>6</sup> См.: Радугин А.Р. Систематизация права. — М., 2007.

но поместить федеральные конституционные законы и простые федеральные законы, поскольку порядок принятия у них разный<sup>7</sup>. Тем не менее, специалистами данной отрасли были подготовлены предложения по реализации положений данных федеральных и федеральных конституционных законов, которые предусматривали бы разработку проекта единого кодифицированного акта. Предполагается, что данный акт будет носить статус федерального конституционного закона<sup>8</sup>. Другими словами, предлагается четкое размежевание отраслей, что и предлагали Ю.В. Пуздрач и О.Н. Булаков.

Основная концепция данного кодифицированного акта — права человека в системе органов власти. Причем системой органов государственной власти является не только исполнительные органы, но и законодательные, судебные и иные. Также защита и реализация основных прав и свобод человека и гражданина должна быть обеспечена не только для федеральных, но и для региональных, местных и муниципальных органов<sup>9</sup>, а для этого на основе будущего кодифицированного акта следует прописать и региональные подобные акты на основе конституций или уставов субъектов и муниципальных образований.

Проблема соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина в системе органов власти долгое время оставалась одной, пожалуй, наименее отрегулированной в российском праве. Только в конце 90-х, начале 2000-х с принятием федеральных конституционных законов «О Правительстве», «О судебной системе» и др., а также федеральных законов «О гражданстве», «Об иностранных гражданах», «О беженцах» и др., стали обсуждать создание единого нормативного акта по этим вопросам. Международные нормативно-правовые акты должны были послужить основой для дальнейшего совершенствования российской системы нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы государственной власти, местного самоуправления и прав человека в России<sup>10</sup>.

В кодифицированном акте будут отражены не только положения Конституции, но положения международных конвенций по реализации основных прав человека в государстве пребывания. Кодифицирован-

ный акт направлен на отказ практики «отложенных решений» и создание системы обеспечивающей эффективное решение жизненно важных проблем человека, гражданина, общества и государства. Согласно положениям акта, предусмотрено: создание единой государственной системы управления и обязанность государственных и муниципальных органов и должных лиц приводить нормальную политику по вверенным им вопросам во избежание перекосов, экономического, политического или гуманитарного характера.

В действующем конституционном законодательстве отсутствуют специальные нормы, регламентирующие ответственность должностных лиц вследствие неправильного осуществления управления, а также гражданско-правовую ответственность за такой вред. Поэтому среди прочих всеобъемлющих мер по обеспечению правильного конституционного регулирования, на одно из первых мест в настоящее время выдвинута проблема возмещения вреда и принятия законодательных актов, регламентирующих режим конституционной, административной и гражданской ответственности органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц.

Ещё одним вопросом, который будет отражён в акте — международное публичное наднациональное право, т.е. те случаи, когда нормы действующей Конституции не действуют, при этом приходится руководствоваться нормами международных документов или придерживаться порядка управления, осуществляемого международными организациями.

Подытоживая вышесказанное, хочется отметить **основные аргументы** в пользу кодификации конституционного законодательства и принятия единого конституционного акта:

- 1) Конституционный кодифицированный акт будет являться дополнением к Конституции, регулируя все остальные вопросы в конституционном праве и некоторых «близких» вопросов других смежных отраслей, тем самым способствуя юридическому закреплению того уровня конституционности (конституционализма и демократии), который на данный момент достигло российское общество и государство;
- 2) Конституционный кодифицированный акт приведёт к правильной и органичной «стыковке» уже принятых отдельных нормативных актов конституционного характера по отдельным вопросам, тем самым способствуя выявлению пробелов и белых пятен в тех или иных конституционных правоотношениях, а также к появлению новых конституционных правоотношений или «повышение» старых правоотношений на новый уровень;

<sup>7</sup> См.: Любимов А.П. Конституции республик в составе Российской Федерации. — М., 2000. — С. 184.

<sup>8</sup> См.: Вестник МГУ. Актуальные проблемы конституционного права. — М., 2009. — С. 22.

<sup>9</sup> См.: Любимов А.П. Конституции республик в составе Российской Федерации. — М., 2000. — С. 184.

<sup>10</sup> См.: Вестник МГУ Актуальные проблемы конституционного права. — М., 2009. — С. 22.

- 3) Конституционный кодифицированный акт будет способствовать дальновидному планированию и лучшему решению в вопросах управления обществом и государством с наименьшими финансовыми, бюрократическими, юридическими и временными затратами;
- 4) Конституционный кодифицированный акт обеспечивает доступность закона и этим обеспечивает юридическую грамотность лиц, замещающих соответствующие должности или занимающихся определённой деятельностью, а также всех людей в целом, повышая вероятность легально и быстро решить тот или иной вопрос свою пользу;
- 5) Конституционный кодифицированный акт предоставляет судам необходимые директивы и судебную практику по тому или иному вопросу, не урегулированному Конституцией;
- 6) Конституционный кодифицированный акт способствует лучшему правосознанию людей в области конституционализма (психологический фактор).

Принятие такого национального кодифицированного акта, основные положения которого должны соответствовать Конституции, международным документам, нормам смежных отраслей в области прав человека и управления, позволит Российской Федерации присоединиться к существующему в этой сфере международному политическому и правовому режиму и, тем самым, создаст необходимые предпосылки для полноправного выхода России на новый уровень в во внутренних делах и в международных отношениях. Существующий огромный массив нормативных актов в области конституционного законодательства должен быть пересмотрен, переосмыслен, проанализирован и обязательно

систематизирован, то есть должен быть проведен мониторинг данного законодательства. Сегодня максимум усилий нужно прилагать не только для толкования нормативно-правовых актов, содержащих в себе пробелы, противоречия и другие недостатки, но прежде всего, направлять эти усилия на создание новых, качественных законов прямого действия. Создание единого экономического пространства на территории России, Республики Беларусь и Республики Казахстан, вхождение в ВТО, Совет Европы, отношения со старинами Евросоюза (в который в будущем не исключена вероятность вхождения России) влечет за собой необходимость синхронизации норм действующего законодательства РФ с нормами законодательства других стран-участниц данных объединений. На сегодняшний день у некоторых, самых развитых стран-участниц таких объединений систематизированный, а в ряде случаев и кодифицированный акт в том или ином виде имеется. Для его принятия необходимо на законодательном уровне определить особенности конституционного и смежного регулирования в тех или иных вопросах. Систематизация конституционного законодательства, охватывающего все стороны конституционных и смежных отношений, требует комплексного планирования подготовки законопроектов и нормативных правовых актов в этой сфере. В этой связи работа над систематизацией конституционного законодательства позволит планировать законотворческую деятельность, направленную на удовлетворения инновационного развития Российской государственности и даст возможность комплексного подхода к законодательному регулированию общественных отношений в такой важнейшей сфере деятельности, как конституционное регулирование.

#### Библиографический список:

1. Баглай М.В. Конституционное право России. — М., 2004.
2. Любимов А.П. Взаимоотношения федеральных органов государственной власти России / Представительная власть: XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — М., 2008.
3. Рудаков А.А. Соотношение публичного и частного права: Авторф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010.

#### References (transliteration):

1. Lyubimov A.P. Vzaimootnosheniya federal'nykh organov gosudarstvennoy vlasti Rossii // Predstavitel'naya vlast': XXI vek: zakonodatel'stvo, kommentarii, problemy. — М., 2008.
2. Rudakov A.A. Sootnoshenie publichnogo i chastnogo prava. Davitnidze Aktual'nye problemy teorii gosudarstva i prava.
3. Bulakov O.N. Lektsiya na temu «Konstitutsionnoe pravo Rossii».