

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ И ДИНАМИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д. С. Дерхо

Челябинский областной суд, г. Челябинск

В статье сформулировано понятие конституционного правотворчества, в общих чертах раскрыты его сущность, содержание и структура, начиная со стадии возникновения потребности в правовом урегулировании базовых общественных отношений и заканчивая непосредственным процессом принятия конституции и поправок к ней. В ходе исследования выявляются и подвергаются анализу характерные черты, присущие конституционному правотворчеству Российской Федерации на современном этапе. Отмечается ряд недостатков исследуемого процесса, в том числе определенная поспешность законодателя в принятии правотворческих решений и недостаточная информированность широких слоев общества о мотивах корректировки Основного закона страны.

Ключевые слова: конституционное правотворчество, потребность в правовой регламентации, поправки к Конституции РФ, субъекты конституционного правотворчества в Российской Федерации.

Российская Федерация, как правовое государство, в своем функционировании непосредственно опирается на нормативный фундамент, ядром которого как в иерархическом, так и в институциональном смысле выступает Конституция РФ.

Роль Основного закона страны трудно переоценить. На него возложено множество функций правового, политического, социального, экономического и культурологического характера. Конституция РФ одновременно определяет исходные, базовые положения, на основе которых формируется модель государственного, политического и общественного устройства страны; обозначает итоговую цель развития государства и общества (приобретение ими определенных Основным законом свойств и качеств); устанавливает правила, которых должны придерживаться все участники общественных отношений в процессе достижения задекларированных Основным законом целей.

Правовая природа Конституции РФ, важность и приоритетный характер возложенных на нее задач предопределяют такие свойства Основного закона, как его устойчивость и стабильность. Конституционные положения не могут и не должны изменяться под влиянием сиюминутных факторов, возникающих на том или ином этапе развития общества и го-

сударства, в том числе в угоду интересам элит, доминирующих политических групп или отдельных государственных деятелей. Еще Ульпиан отмечал, что при установлении правил о новых делах должна быть очевидна полезность этого (новых правил), чтобы отступить от того права, которое в течение долгого времени признавалось справедливым [5, с. 35]. В отношении Основного закона страны такое утверждение представляется особенно верным.

Вместе с тем, поскольку система общественных отношений не является константой, а представляет собой «живой организм», непрерывно развивающийся под влиянием всего многообразия происходящих в нем локальных и глобальных процессов, постольку Конституция РФ для того, чтобы оставаться актуальным и эффективным средством регулирования таких отношений, должна соответствовать реалиям текущего момента, отвечать требованиям времени. Иными словами, Основной закон в известной степени обязан быть консервативным (ориентированным на сохранение установленных им ценностей и приоритетов), но при этом не должен превращаться в догму, не допускающую каких бы то ни было вмешательств в свое содержание и корректив установленного им вектора развития страны. Основной закон должен быть

«наделен необходимой приспособляемостью путем правильного сочетания стабильности и мобильности» [3, с. 84].

В связи с изложенным важное значение как в теоретической, так и в практической плоскостях, имеет вопрос о конституционном правообразовании в Российской Федерации, поскольку именно от того, каким образом налажен этот процесс, насколько прозрачны, систематизированы и научно обоснованы принципы его функционирования, зависит качество конституционных норм, а в конечном счете – качество всей нормативно-правовой базы в масштабах государства в целом и, как следствие, степень благоприятности «правового климата» для стабильного и уверенного существования граждан, общества, государства.

В общем случае под термином «правообразование» в теории права обычно понимается социально, экономически, политически обусловленный процесс формирования (принятия, изменения и признания утратившими силу) правовых норм, включающий в себя все стадии «образования права» от момента возникновения потребности в правовой регламентации определенных отношений до вступления принятого нормативного акта в законную силу и его последующей трансформации. Таким образом, конституционное правообразование в самом абстрактном понимании является собой процесс формирования конституционных установлений (норм Основного закона) – процесс их возникновения и последующей диалектики. Более точно В. В. Киреев определяет категорию конституционного правообразования как основывающийся на объективных предпосылках, социально обусловленный политико-правовой процесс разработки и принятия поправок к Конституции РФ либо ее пересмотра [1, с. 12].

Инициатором, движущей силой и составной частью (первоначальной стадией) правообразования вообще и конституционного правообразования в частности являются перманентно возникающие в обществе потребности в нормативном урегулировании различного рода отношений, для которых отсутствие императивной регламентации, обеспеченной силой государственного принуждения, оказывается серьезным препятствием к системному, гармоничному и последовательному развитию.

Возникновение потребностей в нормативной регламентации – объективно детерми-

нированный процесс, который обусловлен самой природой человеческого общежития, необходимостью сосуществования множества индивидов, наделенных собственной волей и, как следствие, необходимостью согласования большого количества противоречивых интересов, сведения их к общему взаимоприемлемому знаменателю.

Степень значимости таких потребностей неодинакова, что предполагает различные подходы к правовой регламентации тех или иных общественных отношений как в части юридической силы издаваемого нормативного акта, так и в части его регулятивного потенциала.

Принятие и совершенствование Конституции РФ, как Основного закона страны, являются ответами на потребность в правовой регламентации базовых общественных отношений, связанных с установлением общей правоспособности гражданина, а также основ государственного устройства. Конституция РФ (что прямо следует и из ее преамбулы) выступает формой общественного договора, в рамках которого граждане России определили исходную «матрицу» государственного бытия, договорились о приоритетных правилах общежития. Так, потребность граждан в спокойном, уверенном существовании претворилась в закреплении Основным законом страны неотъемлемых прав и свобод человека и гражданина, в том числе права на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, на неприкосновенность частной жизни, на свободу совести, мысли и слова и т.п. Потребность граждан в иерархическом властном структурировании нашла свое выражение в установлении статуса России, как суверенного, федеративного государства с республиканской формой правления, а также в установлении системы высших органов государственной власти и определении сферы их компетенции.

Однако потребность граждан в нормативном регулировании общественных отношений является только субъективным ощущением, которое объективируется вовне, становится материальным и общеобязательным лишь посредством особого процесса (следующей стадии правообразования), именуемого обычно правотворчеством. Понятие правотворчества в юридической науке чаще всего раскрывается как деятельность компетентных органов государства по принятию, изменению и отмене нормативно-правовых актов и юридических норм [4, с. 182] либо как форма государ-

ственного руководства обществом, завершающая процесс формирования права [6, с. 7]. Через нормотворчество, в процессе его и благодаря ему государственная воля получает свое социально-формальное закрепление. Содержанием нормотворчества является деятельность государства, которая завершает процесс формирования права [2, с. 50–51].

Думается, что по отношению к конституционному правотворчеству в Российской Федерации такое определение справедливо лишь отчасти, поскольку данный процесс не исчерпывается деятельностью государственных органов, а конституционные нормы не всегда являются исключительным результатом такой деятельности. Так, в предшествующий исторический период содержание Основного закона страны действительно в полной мере определялось государством в лице соответствующих компетентных органов – Конституция СССР 1924 года утверждена резолюцией II Съезда Советов СССР, Конституция СССР 1934 года утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР, Конституция СССР 1977 года принята на внеочередной сессии Верховного Совета СССР. Вместе с тем ныне действующая Конституция РФ принята посредством всенародного голосования (референдума), поэтому не является результатом деятельности какого-либо государственного органа, а наделена силой Основного закона страны путем прямого проявления народной воли. Более того, нормами ст. 135 Конституции РФ установлено, что новая Конституция РФ (как и пересмотр положений ее глав 1, 2, 9) может быть принята путем проведения всенародного голосования (Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование). Следовательно, в качестве субъекта конституционного правотворчества народ Российской Федерации выступил не только в момент принятия Конституции РФ, но потенциально сохранил за собой такой статус и на последующее время, обладая исключительным правом на принятие решений в части определения основ конституционного строя Российской Федерации, а также объема прав и свобод человека и гражданина.

По этой причине конституционное правотворчество в Российской Федерации можно было бы определить более общей дефиницией как процесс (или деятельность) непосредственного принятия, изменения и отмены конституционных норм. При этом статусом участников такого процесса (правотворцев) следует наделить и компетентные органы государственной власти, и многонациональный народ Российской Федерации – носитель суверенитета и единственный источник власти.

Не идеализируя текущего положения дел в стране, реально оценивая достигнутый на сегодня уровень развития государственных и общественных институтов, тем не менее нельзя не признать, что Россия находится на пути последовательного, постепенного развития и не переживает бурных преобразований, не подвержена серьезным социально-политическим катаклизмам. В этой связи актуальным является плановый (эволюционный) способ развития Конституции РФ посредством совершенствования (по мере необходимости) отдельных ее положений. Объективные предпосылки к тому, чтобы радикально пересмотреть основы правовой системы страны путем принятия новой Конституции, в обществе отсутствуют и на повестке дня не стоят.

С учетом изложенного в настоящее время особое внимание юридической наукой должно быть уделено вопросам преобразования действующей Конституции РФ, а именно тому, какими способами и средствами следует выявлять объективно возникающие потребности в совершенствовании конституционных норм; при соблюдении каких именно условий, свидетельствующих о достижении общественного консенсуса, могут приниматься такие решения; какой инструментарий должен использоваться в процессе изменения конституционных положений, достаточно ли для этого имеющихся средств либо существует необходимость в разработке и утверждении дополнительных правовых механизмов.

За двадцать лет своего существования Конституция РФ 1993 года нечасто подвергалась правке. Если не считать изменений технического характера, связанных с корректировкой ст. 65 Конституции РФ в части состава и наименования субъектов федерации, Основным закон изменялся лишь дважды – федеральными конституционными законами № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ от 30 декабря 2008 г., когда был увеличен срок полномочий Президента

РФ и Государственной Думы РФ, а также расширены контрольные полномочия Государственной Думы РФ в отношении Правительства РФ. Кроме того, в настоящее время завершается процесс внесения в главу 7 Конституции РФ («Судебная власть») изменений, связанных с фактическим упразднением Высшего Арбитражного Суда РФ и образованием на базе двух высших судебных инстанций единого Верховного Суда РФ.

Однако и существующей небогатой практики изменения действующей Конституции РФ достаточно для того, чтобы отметить некоторые особенности этого процесса, присущие конституционному правотворчеству в России на современном этапе.

Если проследить хронологию законотворческого процесса [7], в результате которого были приняты указанные выше федеральные конституционные законы № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ от 30 декабря 2008 г. о поправках к Конституции РФ, то можно увидеть следующее. Субъектом права законодательной инициативы в обоих случаях выступил Президент РФ. Вечером 11 ноября 2008 г. (в 18 час. 31 мин.) законопроекты поступили в Государственную Думу РФ, в этот же день (в 19.00) направлены в профильный комитет, в этот же день предложены профильным комитетом для принятия к рассмотрению, при этом срок предоставления отзывов, предложений и замечаний был ограничен двумя днями (до 13 ноября 2008 г.). В период до 21 ноября 2008 г. законопроекты одобрены в трех чтениях, в срок до 25 ноября 2008 г. поддержаны девятнадцатью комитетами Совета Федерации РФ, 26 ноября 2008 г. – одобрены Советом Федерации, в срок до 22 декабря 2008 г. законы одобрены подавляющим большинством (83) субъектов федерации и направлены для подписания Президенту РФ.

Безусловно, вопрос о необходимости установления более длительных сроков полномочий Президента РФ и Государственной Думы РФ являлся назревшим. Условия, когда каждые четыре года возможна практически полная сменяемость государственной власти на федеральном уровне, не добавляют стабильности стране с развивающейся экономикой. В пояснительной записке к проекту справедливо отмечено, что увеличение срока полномочий позволит Президенту РФ и Государственной Думе не только определить направления дальнейшего развития страны и начать осуществление намеченных целей, но и во

многом реализовать задуманное в течение одного срока полномочий. Тем самым повышается ответственность главы государства и парламента перед гражданами и обществом в целом за результаты своей деятельности. Установление более продолжительного срока полномочий Президента РФ по сравнению со сроком полномочий Государственной Думы продиктовано также необходимостью обеспечения стабильного, поступательного развития страны и преемственности государственной политики.

Все это верно, мотивы приведенных примеров конституционного правотворчества ясны и не вызывают сомнений в своей правильности, однако нельзя не отметить то, с какой исключительной быстротой проекты законов претворились в жизнь и приобрели статус поправок к Конституции РФ. Может ли быть признана обоснованной такая поспешность, при которой срок для предоставления замечаний к предлагаемым в Конституцию РФ поправкам устанавливается в два дня и когда вся процедура рассмотрения проектов федеральных конституционных законов в Государственной Думе укладывается в декаду? Представляется, что вне зависимости от содержания поправок и степени очевидности того, насколько они своевременны и необходимы, процедура изменения положений Конституции РФ должна протекать более взвешенно и размеренно. Речь идет об Основном законе страны, каждое вмешательство в содержание которого должно иметь исключительно выверенный и безошибочный характер как с точки зрения существа корректив, так и с точки зрения юридической техники, а для этого необходимо широкое и не усеченное искусственными временными рамками обсуждение предлагаемых поправок на всех уровнях государственной власти и гражданского общества, а также неспешное, тщательное и планомерное продвижение законодательного процесса.

Статус Конституции РФ и высокое положение, которое она занимает в механизме государственного строительства, тот факт, что Конституция РФ наделена своей силой путем прямого проявления народной воли, уже сами по себе предполагают, что к правке Основного закона страны законодатель должен подходить с особым вниманием и пиететом, не допуская действий, умаляющих значимость и авторитет данного законодательного акта. В этом смысле поспешность законотворцев, которая демонстрирует изначальную беспепелля-

ционную уверенность в необходимости внесения рассматриваемых поправок, с определенного угла зрения может быть представлена как неуважение к Основному закону страны и тем правилам, которые имели силу и считались справедливыми в течение не одного десятилетия. Кроме того, с каждым случаем принятия поправок к Конституции РФ нарабатывается практика совершения таких действий, которая будет учитываться и при последующих корректировках Основного закона. По этой причине характер такой практики просто обязан быть по-юридически «сакральным» и «каноническим», основываться на понимании исключительного прикосновения к действительной ценности. Ведь в следующий раз на повестке дня могут оказаться поправки иного рода, и тогда, в случае, если практика скорого и «будничного» конституционного правотворчества укоренится в сознании законодателя, не исключена возможность принятия необдуманных, неправильных, ошибочных решений, что в корне недопустимо.

Анализируя процесс внесения в гл. 7 Конституции РФ («Судебная власть») изменений, связанных с фактическим упразднением Высшего Арбитражного Суда РФ и образованием на базе двух высших судебных инстанций единого Верховного Суда РФ (по данным официального сайта Государственной Думы РФ) [8], нельзя упрекнуть законодателя в исключительной поспешности. Законопроект № 352924-6 поступил в Государственную Думу 7 ноября 2013 г. и находился на рассмотрении нижней палаты Федерального Собрания РФ почти два месяца. За это время все заинтересованные лица смогли определиться с позицией по данному вопросу и сформулировать свои предложения. Однако на первый план здесь выходит другая проблема – очевидный дефицит мотивации, положенной в основу инициированных поправок. Отношение общества к предложенным изменениям неоднозначно. Так, по результатам опроса, проведенного «Левада-Центром» в период с 15 по 18 ноября 2013 г. [9], целиком положительно к идее объединения Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ относятся только 6 % опрошенных, еще 20 % опрошенных относятся к этому, скорее, положительно. В равной мере 20 % населения относятся к данной проблеме скорее отрицательно и 5 % – резко отрицательно. 51 % опрошенных затруднились с ответом. Таким образом,

мнение граждан относительно данной инициативы разделилось (с учетом статистической погрешности в 3,4 %) поровну, поэтому необходимость изменений подобного рода в силу объективно существующего к этому общественного запроса неочевидна. В такой ситуации чрезвычайно важным является исчерпывающее разъяснение тех мотивов, которые положены в основу инициированных поправок. Однако в пояснительной записке к проекту указано лишь на то, что рассматриваемые изменения направлены на совершенствование судебной системы Российской Федерации и укрепление ее единства, что реорганизация судебной системы позволит обеспечить единство подходов при отправлении правосудия как в отношении граждан, так и в отношении юридических лиц, исключить возможность отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, установить общие правила организации судопроизводства, добиться единообразия в судебной практике.

Думается, что озвученные мотивы носят общий характер и не раскрывают с должной степенью очевидности того обстоятельства, в чем именно кроется несовершенство существующей модели судебной системы, какие проблемы в связи с этим возникают и как именно они будут разрешены в ходе предложенной реформы, почему единство подходов при отправлении правосудия не может быть реализовано иным образом, например, введением императивных правил об издании высшими судами совместных постановлений Пленумов по вопросам разъяснения судебной практики. Дефицит подобной информации приводит к появлению в обществе большого количества домыслов и кривотолков относительно истинных причин корректировки Конституции РФ. По данным того же опроса «Левада-Центра», предложение объединить высшие суды со стремлением повысить эффективность судебной системы связывает только 16 % опрошенных. Остальная часть опрошенных уверена, что речь идет о стремлении повысить контроль за судебной системой со стороны Президента РФ (19 % опрошенных), о стремлении создать новое рабочее место для Д. А. Медведева (13 % опрошенных), о стремлении власти обеспечить более высокую степень контроля над бизнесом (11 % опрошенных) и т.п.

С учетом изложенного некоторая видимость поспешности законодателя и отсутствие

должной исчерпывающей мотивации принимаемых нормотворческих решений являются на сегодня одними из характерных черт конституционного правотворчества в России, которые должны быть изжиты в ходе становления и развития современной и эффективной системы правообразования в нашей стране.

Целью такого развития в свою очередь должно стать обеспечение верховенства в конституционном правообразовании России таких принципов, как: принцип всеобщей законности; демократизма, гласности и учета интересов общества; профессионализма и научного подхода к правообразованию; тщательности и скрупулезности законодательного процесса; выверенности, последовательности и системности конституционных преобразований; учета правоприменительной практики и правового опыта, которые на данный момент не в полной мере реализованы на практике и нуждаются в дальнейшем продвижении.

Литература

1. Киреев, В. В. Теоретические проблемы реформирования Конституции РФ: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Киреев. – Челябинск, 2010. – 42 с.
2. Москалькова, Т. Н. Нормотворчество: научно-практическое пособие / Т. Н. Моска-

лькова, В. В. Черников. – М., 2011. – 384 с.

3. Нашиц, А. Правотворчество. Теория и законодательная техника / А. Нашиц. – М., 1974. – 256 с.

4. Перевалов, В. Д. Теория государства и права: учебник для вузов / В. Д. Перевалов. – М., 2006. – 496 с.

5. Дигесты Юстиниана. Избранные фрагменты в переводе и с примечаниями И. С. Перетерского / отв. ред. Скрипилев Е. А. – М., 1984. – 456 с.

6. Халфина, О. Р. Научные основы советского правотворчества / О. Р. Халфина. – М., 1981. – 317 с.

7. Официальный сайт Государственной Думы РФ. URL: <http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=124578-5&02>; URL: <http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=124588-5&02>.

8. Официальный сайт Государственной Думы РФ. URL: <http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=352924-6&02>.

9. Официальный сайт Автономной некоммерческой организации «Аналитический центр Юрия Левады» (АНО Левада-Центр). URL: <http://www.levada.ru/27-11-2013/obedinenie-verkhovnogo-i-vysshego-arbitrazhno-gosudov>.

Дерхо Даниил Сергеевич – судья, Челябинский областной суд, г. Челябинск. E-mail: Derxo@list.ru.

Статья поступила в редакцию 26 декабря 2013 г.

ON THE ESSENCE AND DYNAMICS OF THE CONSTITUTIONAL LAWMAKING IN THE RUSSIAN FEDERATION

D. S. Derkho

Chelyabinsk Regional Court, Chelyabinsk, Russian Federation

The authors formulate the concept of constitutional law-making; generally the essence, the content and structure are revealed starting from the stage of needs in the legal settlement of underlying social relations up to the direct process of adoption of the Constitution and its amendments. In the course of research characteristics of the constitutional law-making of the Russian Federation are identified and analyzed at present stage. A number of disadvantages of the process, including some haste of the legislator in making legislative decisions and lack of awareness of the wider population about the grounds for adjustment of the Basic law of the country, is given.

Keywords: constitutional law-making, the need for legal regulation, amendments to the Constitution of the Russian Federation, entities of the constitutional lawmaking in the Russian Federation.

References

1. Kireev V. V. *Teoreticheskie problemy reformirovaniya Konstitutsii RF: avtoref. dis ... kand. yurid. nauk* [Theoretical problems of reforming the Constitution of the Russian Federation: Author's abstract. Diss. Kand. (Law)]. Chelyabinsk, 2010. 42 p.
2. Moskal'kova T. N., Chernikov V. V. *Normotvorchestvo: nauchno-prakticheskoe posobie* [Norm-setting]. Moscow, 2011. 384 p.
3. Nashits A. *Pravotvorchestvo. Teoriya i zakonodatel'naya tekhnika* [Legislating. Theory and legislative technique.]. Moscow, 1974. 256 p.
4. Perevalov V. D. *Teoriya gosudarstva i prava: uchebnyy dlya vuzov* [Theory of state and law: the textbook for high schools]. Moscow, 2006. – 496 p.
5. *Digesty Yustiniana. Izbrannye fragmenty v perevode i s primechaniyami I.S. Pereterskogo* [Digests Justinian. Selected fragments, translated and annotated I. S. Peretersky] / Otv. red.: Skripilev E. A. Moscow, 1984. 456 p.
6. Khalfina O. R. *Scientific foundations of Soviet law-making* [Nauchnye osnovy sovetskogo pravotvorchestva]. Moscow, 1981. – 317 p.
7. *Ofitsial'nyy sayt Gosudarstvennoy Dumy RF* [Official website of the State Duma of the Russian Federation]. Available at: [www.asozd2.duma.gov.ru / main.nsf / %28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=124588-5&02](http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=124588-5&02).
8. *Ofitsial'nyy sayt Gosudarstvennoy Dumy RF* [Official website of the State Duma of the Russian Federation]. Available at: [www.asozd2.duma.gov.ru / main.nsf / %28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=352924-6&02](http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=352924-6&02).
9. *Ofitsial'nyy sayt Avtonomnoy nekommercheskoy organizatsii Analiticheskoy Tsentri Yuriya Levady (ANO Levada-Tsentri)* [Official site of the Autonomous nonprofit organization Analytical Center of Yuriy Levada (ANO Levada-Center)]. Available at: www.levada.ru/27-11-2013/obedinenie-verkhovnogo-i-vysshego-arbitrazhnogo-sudov.

Daniil Sergeevich Derkho – the judge, Chelyabinsk Regional Court, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: Derxo@list.ru.

Received 26 December 2013.