

Этезов Эльдар Рамазанович

Магистрант

Направление: Юриспруденция

Магистерская программа: Конституционное право, муниципальное право

Проблемы конституционно-правового регулирования отношений

Аннотация. Статья посвящена теоретическому анализу проблем и особенностей методов конституционно-правового регулирования отношений в исследованиях как отечественных, так и зарубежных ученых; а также оценке путей их преодоления.

Ключевые слова: конституционное право, предмет конституционного права, метод конституционного права, конституционно-правовое регулирование, общественные отношения

Метод конституционного права, или метод конституционно-правового регулирования – это система способов, приёмов целенаправленного юридического влияния норм конституционного права на общественные отношения, что выступают предметом конституционно-правового регулирования [1].

Метод конституционно-правового регулирования является производным от метода правового регулирования как способа влияния юридических норм на общественные отношения. Ему свойственны такие же общие признаки (квалификации), что и методу правового регулирования в целом: касается только юридических норм; обеспечивает единство правового регулирования; гарантируется в необходимых случаях средствами государственного принуждения; является одним из основных критериев разделения норм права на отрасли.

Одновременно методу конституционного права свойственны и специальные признаки, дающие возможность отделять данную отрасль права от других отраслей, проявляют её особенности, специфические качества, а именно: регулирует важнейшие политические, экономические, социальные, культурные (духовные) и другие тесно связанные с ними общественные отношения; имеет в основном императивный (категоричный) характер; способствует реализации интегрирующей функции конституционного права в отношении других отраслей права; подан совокупностью разнообразных способов (методов) специального влияния на конституционно-правовые отношения. Методу конституционно-правового регулирования свойственен системный характер. Это не один метод влияния норм конституционного права на определённый вид общественных отношений, а совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных методов конституционного права, осуществляющих целенаправленное влияние на общественные отношения, изменения их качественные свойства, после чего эти общественные отношения приобретают конституционно-правовые свойства.

К системе методов конституционно-правового регулирования принадлежат общие (общеправовые) методы, которые свойственны всем или преобладающему большинству отраслей публичного права, и особенные методы, которые характерны исключительно конституционному праву либо в наибольшей степени проявляют свои основные юридические свойства именно в конституционном праве. В частности, в конституционном праве широко и наиболее полно, по сравнению с другими отраслями права, применяются основные виды, способы и типы правового регулирования, свойственные праву в целом.

Как отмечал С.С. Алексеев, есть два первичных, самых простых приёма регулирования общественных отношений, которые существуют, как правило, в тех или иных модификациях, определяющих направленность каждой отдельно взятой отрасли права – метод централизованного, императивного регулирования (метод субординации) и метод децентрализации,

диспозитивного регулирования (метод координации) [2]. Сущность и содержание этих двух основных методов определяется правосубъектностью участников правоотношений.

Для конституционного права характерным методом правового регулирования является метод субординации (либо императивный метод), предусматривающий регулирование общественных отношений сверху вниз на властно-императивных принципах. В частности, императивный метод используется в конституционном праве при определении основных принципов организации и деятельности органов исполнительной власти.

Однако метод субординации (или императивный метод) в современном конституционном праве теряет свои исключительные позиции. Это отразилось на том, что многие субъекты конституционного права не находятся между собой в императивно-субординационной связи. Так, местное самоуправление в соответствии с действующей Конституцией РФ сейчас отделено от государства, а органы и должностные лица местного самоуправления не находятся между собой в прямой субординационной связи. То есть императивный метод, который применялся к советской системе советов всех уровней, потерял свою актуальность относительно регулирования общественных отношений, связанных с местным самоуправлением в России.

Характерной особенностью современного конституционного права стало юридическое равенство многих субъектов конституционного права, в частности, представителей всех национальностей; государственной власти и органов местного самоуправления; высших органов государственной власти между собой. Даже отношения между личностью и государством сегодня потеряли императивный характер. Эти тенденции развития современного конституционного права способствовали активному применению диспозитивного метода регулирования правовых отношений, являющихся предметом конституционного права.

Однако методы конституционного права продолжают сохранять императивный характер, что обуславливается признанием доминирования в

конституционно-правовых отношениях двух основных субъектов, наделённых абсолютным суверенитетом – российского народа и Российского государства. Все остальные субъекты конституционного права прямо или косвенно находятся в состоянии субординации с этими субъектами и зависят от народного и государственного суверенитета. Таким образом, для конституционного права свойственно органическое сочетание двух основных методов правового регулирования – субординационного и координационного, с доминированием императивного метода.

Безусловно, специфика регулируемых конституционным правом общественных отношений задает изначальные содержательные рамки для применения тех или иных способов, приемов правового регулирования, в совокупности составляющих метод конституционно-правового регулирования. В то же время, по нашему мнению, более уместно говорить о том, что метод конституционно-правового регулирования формирует в рамках конституционно-правового регулирования систему конституционно-правовых отношений и в связи с этим является их формой. Именно урегулированные конституционным правом общественные отношения, выступающие в роли конституционных правоотношений, и составляют содержание конституционно-правового регулирования. Непосредственным «строительным материалом» метода конституционно-правового регулирования являются предписания, запреты и дозволения, которые придают правовую форму, урегулированность соответствующим общественным отношениям. В свою очередь, конституционно-правовые отношения соотносятся с общественными отношениями, являющимися предметом конституционного права, в качестве формы и содержания. Таким образом, метод конституционно-правового регулирования и его предмет непосредственно не соотносятся как форма и содержание. Метод правового регулирования в его конкретных проявлениях жестко не обусловлен теми объективно складывающимися общественными отношениями, на упорядочение которых оно направлено, не является их отпечатком и не может рассматриваться в качестве их формы. Обратное

предположение игнорирует природу правового регулирования как разновидности социального управления. Отношения, составляющие предмет конституционно-правового регулирования, находятся в постоянном развитии. Как справедливо отмечал О. Е. Кутафин, «ведущаяся уже много лет дискуссия об объеме отношений, образующих предмет конституционного права, лишена оснований, ибо их объем зависит не от выявления тех или иных особенностей отношений, составляющих предмет конституционного права, а от воли государства, придающего этим отношениям основополагающий характер» [3]. Субъективность воли государства и обуславливает динамизм предмета конституционно-правового регулирования.

Одним из отличительных свойств конституционно-правового метода регулирования является доминирование в нем начал общего нормирования. Это связано с двумя группами факторов. Важнейшим источником конституционного права является Конституция РФ, многие положения которой прямо предполагают свое развитие в других отраслях права. В данном случае конституционно-правовое регулирование проявляется как воздействие конституционных принципов и норм на содержание правового регулирования, осуществляемого всеми отраслями права. Во влиянии указанных принципов и норм, более общих по содержанию, на конкретные нормы отраслевого законодательства и заключается первый тип конституционного регулирования. В нем сосредоточен предусмотренный самой Конституцией механизм ее прямого действия. В рамках различных подотраслей конституционного права соотношение общего и детального нормирования проявляется по-разному. Если рассматривать их соотношение в рамках подотрасли, регулирующей организацию публичной власти, можно обнаружить существенные различия в зависимости от уровня власти: федерального, субъектов Федерации и муниципального. Так, на федеральном уровне детализация регулирования в форме федеральных законов непосредственно ограничена подробным регулированием вопросов организации федеральных органов государственной власти в самой Конституции РФ и примыкающих к ней федеральных

конституционных законах. Эта конструкция, безусловно, «работает» на стабильность правового регулирования, но в то же время создает благоприятную среду для «консервации» проблем, возникающих в процессе функционирования федеральных органов государственной власти. Убедительный пример – невозможность обеспечить решение задачи формирования Совета Федерации путем проведения прямых выборов без изменения Конституции. Также актуально существенное расширение контрольных полномочий палат Федерального Собрания, уточнение роли Президента РФ в сложившейся системе разделения властей. Полагаем, что для решения названных задач недостаточно более или менее гибкой интерпретации конституционных положений как федеральным законодателем, так и в рамках конституционного правосудия. Конституционно-правовое регулирование может быть эффективно работающим только в условиях формальной определенности, основывающейся на обеспечении жесткой иерархии составляющих его источников. Таким образом, указанные проблемы являются предметом конституционной реформы.

На региональном и муниципальном уровнях организации публичной власти разделение конституционно-правового регулирования на общее и детальное предполагалось осуществлять на основе установленного в Конституции РФ разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, заключающегося в том, что федеральный законодатель ограничен лишь установлением общих принципов организации органов государственной власти и местного самоуправления.

Однако регулирующий потенциал категории «установление общих принципов» оказался недостаточным средством для обеспечения стабильного регулирования федеративных отношений и местного самоуправления в стране.

Таким образом, общий характер положений Конституции РФ в отношении регулирования федеративных отношений и местного самоуправления не способствовал стабилизации конституционно-правового регулирования.

Напротив, его изменчивость заставляет задуматься о практической ценности указанной формулы разграничения полномочий. Поскольку избирательное законодательство непосредственно связано с регулированием организации публичной власти, его в полной мере затронули указанные тенденции.

Сама регламентация избирательных процедур стала настолько подробной, что это привело к ограничению прав граждан на участие в выборах, прежде всего в вопросах реализации пассивного избирательного права, поддержки проводимых кандидатами избирательных кампаний.

В связи с этим отметим чрезмерно усложненную процедуру выдвижения инициативы о проведении референдума, что превратило этот институт народовластия в практически бездействующий; распространенную практику отказов в регистрации кандидатов, списков кандидатов на основании формальных упущений при сборе подписей. Из новых явлений в этой области отметим так называемый муниципальный фильтр, применяемый для выдвижения кандидата на выборах главы субъекта РФ в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Названные ограничительные требования законодательства, а также несовершенная правоприменительная практика снижают демократический потенциал конституционного права [4]. Правовые процедуры, призванные оформлять, обеспечивать доступ граждан к институтам народовластия, по сути превращаются в административные процедуры квазилицензирования, что нарушает конституционные основы соотношения власти, общества и гражданина, выраженные в принципе народовластия, в соответствии с которым

именно народ является единственным источником власти в Российской Федерации [5].

С нашей точки зрения, особенность метода конституционно-правового регулирования заключается в том, что применение способов субординационного либо координационного воздействия, то или иное их сочетание обусловлены характером регулируемых отношений.

Стабилизация политической системы, проведенная на последнем этапе развития конституционного законодательства, далась ценой ее замораживания, ростом отчуждения граждан от власти [6]. Осознанная в обществе опасность такого рода тенденций стала отправной точкой для реформирования политической системы страны. Меры в этом направлении были предложены в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 3 декабря 2015г. Общий вектор предлагаемых мер, более или менее последовательно воплощенных в законодательстве, позволяет сделать вывод, что мы находимся на пороге нового этапа развития конституционного права, в рамках которого должна быть решена задача преодоления выявившихся тенденций к стагнации конституционно-правовых отношений. И делать это необходимо на основе научно выверенной стратегии, учитывающей возможности воздействия права на развитие общественных отношений, заключенные в методе конституционно-правового регулирования.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. М., 2005.
2. Алексеев С.С. Собрание сочинений. Т. 7. М., 2010.
3. Васильев В. И. Гарантии есть, а выхода – нет // Независимая газета. 2012. 6 марта.
4. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010.
5. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2011.

6. Международные избирательные стандарты: Сб. док. Вып. 2 / Отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2009.

© Бюллетень магистранта 2016 год № 2