

А. Н. Кокотов*

О предмете конституционно-правового регулирования

Аннотация. Статья посвящена проблемам выделения предмета конституционно-правового регулирования на основе авторских представлений о таких категориях, как правовое регулирование и правовое воздействие, правотворческое и правоприменительное регулирование, предмет и объект регулирования. Показано значение для выделения предмета отдельных отраслей права их метода, юридических конструкций. Показано, что своеобразие предмета конституционного права определяется местом этой отрасли в национальном праве. Конституционное право, во-первых, имеет собственную сферу регулирования — отношения по поводу складывания и осуществления верховной власти. Во-вторых, конституционное право нацелено на решение целого ряда общеправовых задач, подобных тем, что в рамках отдельных отраслей права решают нормы их общей части. На втором направлении предмет данной отрасли охватывает предмет национального права в целом. Кроме того, в него входят все отрасли национального права (предметом права становится право).

Ключевые слова: регулирование и воздействие, конституционно-правовое регулирование, конституционное право, предмет и объект регулирования, фактические отношения, верховная власть, политическая система, общеправовые задачи.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.95.10.036-043

Правовое регулирование заключается в основном на определенных ценностях сознательно-волевым упорядочении уполномоченными органами общественных отношений посредством предписывающего или рекомендательного установления статуса их участников, режима явлений, предметов, по поводу которых эти отношения складываются, а также других элементов последних. Такое правотворческое регулирование дополняется правоприменительным регулированием, направленным на обеспечение действия нормативных правовых актов, принятия на их основе конкретных управленческих решений. Правоприменительное регулирование может

иметь и правотворческий эффект, проявляющийся, например, в судебных прецедентах, доктринально-целевых основаниях правового регулирования, исходящих от высших органов власти. Так, утверждаемые Президентом, Правительством доктрины, концепции, программы, правотворческие установки посланий Президента выступают в качестве «преднормативных» источников права.

Правовое регулирование порождает не только те последствия, на которые оно прямо рассчитано, но и иные (как укладываемые в его общую целевую направленность или не противоречащие ей, так и нежелательные). Кроме того, в правовом поведении могут существовать

© Кокотов А. Н., 2018

* Кокотов Александр Николаевич, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации
kokotov_an@mail.ru
190000, Россия, г. Санкт-Петербург, Сенатская пл., д. 1

и даже доминировать ценности, имеющие своим источником не регулирующую деятельность официальных правотворцев, а более глубинные по отношению к ней социально-культурные, иные стереотипы массового сознания и массовой психики. В известном смысле такое состояние может быть описано как переплетение или даже столкновение двух правопорядков (формируемого сверху и складывающегося снизу). Сказанное заставляет рассматривать правовое регулирование в качестве одного из проявлений правового воздействия¹.

Впрочем, побочные эффекты правового регулирования (например, изначально неочевидное стимулирующее значение нормативных актов, межотраслевые перекосы) или особенности низового правопорядка (например, тяга людей к общинным способам улаживания конфликтов или, наоборот, отсутствие у них интереса к их использованию), будучи уловленными законодателем, правоприменителем, могут вводиться в сферу правового регулирования как его элементы, в том числе как поддерживаемые, изменяемые или выдавливаемые из жизни общества явления. Таким образом, жесткая граница отсутствует не только между правотворческим и правоприменительным регулированием, но и между правовым регулированием и иными вариантами правового воздействия.

Фактические отношения людей, подвергаемые правовому регулированию или могущие попасть под его действие, во всей их исходной социально-природной полноте зачастую определяют как объект такого регулирования (воздействия), отличая его от предмета названного регулирования. При таком подходе в понятие предмета включают те группы, срезы, элементы фактических отношений, которые прямо или

косвенно отражены в действующем праве, имея нормативную оболочку. Отсюда допустимо предмет определять как ту часть объекта регулирования (воздействия), которая закрепляется в праве и (или) становится частью правовой деятельности².

Следует отметить, что разные направления регулирования могут выделять в одних и тех же отношениях несовпадающие предметные области или подталкивать их появление. Те же имущественные отношения по-разному представлены в гражданско-правовом и административно-правовом регулировании. Законодатель, исходя из определенных соображений, может заменять гражданско-правовые способы их упорядочения на административно-правовые и наоборот или увязывать те и другие способы между собой.

В рамках отдельных направлений регулирования (отраслей законодательства, права) на выделение их предметных полей направлены специальные конструкции. Это определения (дефиниции) предмета регулирования в отдельных актах, в том числе очерчивание отношений, на которые эти акты не распространяются или распространяются при особом на то указании. Это определения предмета рассмотрения в решениях конституционно-судебных органов. Вместе с тем все конструкции (модели, режимы) отдельных направлений регулирования помогают закрепить их предметные поля, соотнести их с предметными полями иных регулятивных направлений.

Следовательно, названные конструкции (модели, режимы), относясь к методу регулирования соответствующих отраслей законодательства, права, обретают предметообразующее значение, причем путем не только моделиро-

¹ О разных взглядах на соотношение этих категорий см., например: *Ревина С. Н.* О правовом регулировании и правовом воздействии // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 17. С. 48—52.

² При ином подходе предмет может рассматриваться исключительно в качестве правовой модели общественных отношений, подвергаемых регулированию. Сами же эти отношения тогда составляют объект регулирования. Допустимо также говорить о предмете как о правовой модели и фактическом строе общественных отношений. Кроме того, в качестве предмета (объекта) можно определять деятельность (содеятельность) людей (их поведение). Вместе с тем деятельность, поведение представляют собой сложное субъект-объектное, субъект-субъектное отношение. Это справедливо и для отдельных элементов деятельности, поведения (потребностей, интересов, целей, мотивов, действий, функций и др.).

вания имеющихся отношений, но и порождения новых социальных связей. В концентрированном виде предметообразующая направленность продуцируется исходными для отраслей регуляторами (общеотраслевые цели, принципы, определения и др.), отвечающими за определение места, назначения своих отраслей в системе права, их самость (персонализацию, самоидентичность)³. На этом уровне задаются общие контуры предмета регулирования, выражается его главное содержание. Впрочем, сознательное конструирование тем же законодателем модели предмета регулирования не может быть произвольным, что требует от него учета особенностей фактических отношений, этот предмет составляющих. Такие отношения во многом не зависят от усмотрения не только правотворца, но и участников (сторон) названных отношений.

С учетом изложенного за определение предмета конституционно-правового регулирования (конституционного права) отвечают все его конструкции (модели, режимы) в их единстве, но прежде всего те, что исходно задают его место, назначение в национальном праве, его самость. При этом правовая модель названного предмета выражает (должна выражать) особенности соответствующих фактических отношений (субъект-объектных, субъект-субъектных).

Конституционное право в национальном праве выступает, во-первых, как «обычная» отрасль права, регулирующая отношения по поводу складывания и осуществления в стране верховной власти (народовластие в формах прямой и представительной демократии). Во-вторых, конституционное право нацелено на решение целого ряда общеправовых задач, подобных тем, что в рамках отдельных отраслей права решают нормы их общей части. На этом направлении конституционное право обретает значение общей части национального права (надотрасли или мета-, мегаотрасли),

макроэлемента правовой действительности⁴, обеспечивая его целостность. Такое назначение конституционного права для него естественно. Закрепляя в качестве «обычной» отрасли права механизм высшей власти, организующий общество в государство, конституционное право в национальном праве по отношению к иным его отраслям начинает играть аналогичную роль их «властного организатора».

Конституционное право во втором качестве имеет предметом составляющие предмет всех иных отраслей права отношения. Кроме того, в предмет конституционного права попадают иные элементы национального права, упорядочиваемые с конституционного уровня (предметом права становится право). В связи с этим отметим, что иерархическое построение права, выделение в нем правовых обобщений, служащих для упорядочения иных нормативных звеньев, свойственно не только конституционному праву. Однако предметом конституционного права оказывается национальное право в целом, в том числе само конституционное право, обретающее внутреннюю иерархию, выделяющее в себе первоноормы (исходные конституционные принципы).

Включение в предмет конституционно-правового регулирования отраслевой правоматерии означает, строго говоря, что в данный предмет, наряду с субъект-объектными, субъект-субъектными отношениями, входят и объект-объектные отношения (отношения правовых норм и конструкций между собой). Конечно, это известное метафорическое допущение. Нормы могут править нормами, как и идеи миром, лишь в поведении людей. Однако смысл данного допущения заключается в выделении такой области фактических отношений, которая связана с иерархической организацией нормативного материала, его логическими взаимосвязями, несомпадающей юридической силой разных предписаний.

³ Самость (самоидентичность) отраслей права, законодательства проявляет себя, конечно, в содейтельности оживляющих правовой материал субъектов, то есть это качество права как поведенческого явления.

⁴ Об этом подробнее см.: *Кокотов А. Н., Сони́на Л. В.* Конституционализм как политико-правовой режим // *Российский юридический журнал.* 2001. № 1. С. 128 ; *Кокотов А. Н.* Доверие. Недоверие. Право. М. : Юристъ, 2004. С. 172—173.

Дадим более подробное описание предмета конституционного права как «обычной» отрасли права и как общей части национального права (надотрасли).

Как уже отмечено выше, конституционное право специализируется на упорядочении верховной власти. Здесь в арсенале конституционного права, наряду с общерегулятивными средствами (исходные цели, принципы, ценности), — конкретизация по субъектам, объектам, содержанию дозволений, обязываний, запретов, установление мер поощрения, принудительных мер, включая меры ответственности, оснащение норм материального права процессуальными нормами о порядке осуществления полномочий, использования прав, несения обязанностей, о сроках, об их исчислении, о документальных формах⁵. Весь этот инструментарий прямо или опосредованно раскрывает предмет конституционного права, отделяя его от предмета иных отраслей права, структурируя его для целей регулирования.

Верховная власть учреждает основные институты общества, прежде всего его государственную оболочку, а в ее рамках определяет собственное устройство. То есть она предстает инстанцией последнего решения, выводимой из самой себя, в отличие от того, что в дореволюционном государствоведении именовали подчиненным управлением (исполнительная власть, местная власть). Верховная власть институционально овеществляется не в отдельных органах власти, хотя бы и высших, а в государстве в целом как способе народной самоорганизации. При этом государство, наряду с государственным аппаратом, представлено

также гражданами и формами их участия в отправлении высшей власти (выборы, референдумы).

Однако не все институты государства материализуют верховную власть. Она оформляется в государственном суверенитете, раскрывающих его правах российского народа, политических правах граждан, полномочиях высших органов государства, политико-территориальном устройстве страны, гражданстве, режиме источников конституционного регулирования, способах формирования высших органов власти и их взаимодействия между собой, направленного на обеспечение единства публичной власти в условиях действия принципа разделения властей. Из конституционных прав граждан, наряду с политическими правами, участие граждан в формировании и осуществлении высшей власти обеспечивают также иные права сообразно их природе. Это, к примеру, право на государственную, в том числе судебную, защиту (ст. 45 и 46 Конституции России).

Деятельность высших органов не во всех ее аспектах выражает высшую власть. Так, в деятельности Правительства РФ проявлением последней являются: обязательное существование Правительства; назначение председателя Правительства с согласия Государственной Думы; политические формы ответственности Правительства; право Правительства на уход в отставку; конституционно установленные формы участия Правительства в законотворческом процессе. Иные аспекты деятельности Правительства, относясь к области подчиненного управления, составляют предмет административного права и других отраслей.

⁵ Положительной тенденцией конституционно-государственного строительства современной России является складывание развитых процедурно-процессуальных комплексов (законодательный процесс, конституционно-судебный процесс, избирательный процесс, процедуры решения вопросов политико-территориального устройства, наградные процедуры, др.). Вместе с тем в связи с широтой и многообразием составляющих предмет конституционного права материальных отношений дополняющие их процессуальные отношения также весьма разнообразны, что лишает практической ценности доктринальные попытки обосновать необходимость формирования единой отрасли конституционного процессуального права. Однако полезный выход таких усилий можно увидеть в стремлении выделения общего содержания разных процессов и процедур конституционно-правового профиля и их единых конституционных основ. Кстати, развитие конституционно-правового регулирования превращает в проблему и вопрос о единстве конституционного права в его материальной составляющей.

Эффективность осуществления высшей власти требует соединения ее правовой модели с политико-идеологическими установками, традиционными или полезными для страны духовно-культурными, нравственными ценностями, что, впрочем, возможно только в условиях обеспечения политической и идеологической конкуренции, недопущения навязывания обществу и гражданам в качестве единственно допустимых тех или иных классовых, тому подобных политико-идеологических программ.

Поиск и выражение духовно-культурной идентичности государства, обеспечение единства многонационального народа, солидарных действий составляющих его классов, этносов, конфессий требуют от высшей власти введения в правовой оборот набора соответствующих общенациональных ценностей, святынь. Так, в предмет конституционно-правового регулирования входят отношения, связанные с установлением государственных символов, иных олицетворяющих государственность объектов (например, таких как оригинальный экземпляр Конституции, наименование государства), общегосударственных праздников, наград и званий, памятных мест и памятников всероссийского значения. В публично-властную деятельность вводятся ритуалы и церемонии (принесение присяги высшим должностным лицом при вступлении в должность, награждение, почитание героев, поднятие флага, исполнение гимна). Принципиальная регламентация всех перечисленных вопросов, на каком бы уровне она ни производилась, относится к области конституционно-правового регулирования. В основе такой регламентации — положения преамбулы, глав 1, 3—5, 9 Конституции России.

К предмету конституционно-правового регулирования относится не только высшая власть в ее государственной оболочке, но и отношения по вхождению в нее разных сил. В их числе отношения, связанные: с борьбой за мандаты депутатов, Президента, места в Правительстве; с оказанием непредставленными в высшей власти силами внешнего давления на ее институты (митинги, лоббирование, др.); с воздействием

политических акторов на сознание масс через каналы массовой коммуникации, иным образом; с продуцированием идей, способных стать средствами концептуального управления. Совокупная деятельность множества субъектов на всех выделенных направлениях, объединяемая верховной властью и процессом формирования «дерева» целей общества, становится основой для выделения политической системы общества, в том числе такого ее элемента, как партийная система.

Следовательно, предметом конституционного права как «обычной» отрасли права в его институциональном выражении выступает не государство, а политическая система, включающая в качестве своего ядра государство в той части, в какой оно воплощает высшую власть. Сам термин «политическая система» в Конституции России отсутствует, имея значение доктринальной конструкции. Однако последняя в качестве основы для своего выделения имеет развитое законодательство о политической деятельности и соответствующую практику. При этом данный термин и близкие ему встречаются в действующем регулировании (ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», постановление Конституционного Суда РФ от 13 апреля 2017 г. № 11-П⁶).

Отдельные аспекты деятельности субъектов политической системы, как и органов верховной власти, регулируются нормами административного, финансового, гражданского, иного законодательства; ведь их активность сочетает в себе решение множества разнообразных вопросов. Однако их организация, участие в политической жизни, способы образования, преобразования, упразднения относятся к предмету конституционного права.

То обстоятельство, что некоторые из перечисленных вопросов в настоящее время регулируются актами гражданского, административного законодательства (формы юридических лиц, их образование, преобразование, упразднение), не отменяет того, что эти вопросы в части, опосредующей деятельность политических объединений, направлены на конкретизацию конститу-

⁶ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

ционных норм о высшей власти, политических правах граждан. Следовательно, в указанной части нормы гражданского, административного законодательства выступают (должны выступать) прямыми гарантиями конституционной модели политической системы, ее субъектов и могут проверяться на предмет соответствия ей.

В предмете конституционного права как общей части национального права объединены составляющие предмет иных отраслей права отношения и сами эти отрасли. Конституционно-правовое регулирование здесь направлено на организацию названных отраслей, предотвращение или устранение противоречий между ними, обеспечение их соответствия конституционным положениям, временное замещение отраслевого регулирования в необходимых случаях.

Большинство общеправовых задач конституционного права — это его внутренние задачи, распространенные на пространство национального права в целом. Так, выделяя духовно-культурные ценности как опорные для государства, высшей власти, конституционное право тем самым вводит их в общеправовое пространство. В целях надлежащего решения как своих внутренних, так и общеправовых задач конституционное право производит самонастройку собственного конституционного инструментария, в частности, за счет определения баланса разных конституционных принципов в рамках конституционно-судебного процесса.

Первичной общеправовой задачей конституционного права является формирование телесности национального права, задание пространственно-временного континуума правового регулирования. Система исчисления природного времени вместе с метрикой пространства, языком и фундаментальными правилами законодательной техники — основной для права «строительный» материал. Право пребывает в пространственно-временном континууме в символически-языковой оболочке.

На указанном направлении к предмету конституционного права относится установление режима языков: государственного (официального), межнационального общения, национальных, родных. Государственный язык — это,

как правило, язык права. Интересно, что само существование государственного языка, его особенности, развитие, как, впрочем, и иных языков, определяется как постоянно выявляемый итог общенациональной коммуникации, где государственное воздействие значимо, но не является решающим. Государство защищает государственный язык, иные языки, вводя дополнительные средства коммуникации для нуждающихся в этом людей (утверждение языка жестов для глухонемых).

Помимо установления государственного (официального) языка, иных языков как составляющих основу языка права, государство, прежде всего посредством заключения международных соглашений, вводит официальную систему счисления, эталоны физических и иных величин. Все эти элементы коммуникации также входят в язык права. Последний имеет и свои особенности, связанные, в частности, с использованием специальной терминологии. Перечисленные вопросы в национальном праве могут относиться к области административного регулирования и административных процедур. Однако их общеправовая значимость свидетельствует о том, что они тяготеют к включению в предмет конституционного права.

Полноценная правовая телесность предполагает закрепление на конституционном уровне основ правотворческого процесса и иерархии правовых актов, включая соотношение актов (норм) российского права с актами (нормами) международного права и с актами (нормами) иностранных государств. Это обеспечивают положения ст. 1, 4, 15, 71—73, 76, 104—108 Конституции РФ, развиваемые в текущем законодательстве. Кроме того, Конституция РФ предусматривает принятие актов конкретного вида по ряду вопросов, в частности федеральных конституционных законов (ст. 56, 65, 70, 84, 87, 88, 103, 128, 135, 137), что также обеспечивает единство, устойчивость правового механизма. Выстраивание строгой иерархии правовых актов невозможно без введения в правовую систему развитых коллизионных норм. Согласно п. «п» ст. 71 Конституции РФ федеральное коллизионное право находится в ведении Российской Федерации.

Оформление телесности права невозможно без определения его пространственно-временных пределов, которые, как правило, совпадают с соответствующими пределами жизнедеятельности общества и государства. Исходной при задании пространственных границ правового регулирования является конституционная категория «государственная территория». Такая территория устанавливается законодательно и с помощью международных договоров. Из числа правил исчисления времени к общеправовым (конституционно-правовым) регуляторам необходимо относить те, что устанавливают общегражданский календарь, национальную шкалу времени, временные эталоны, часовые пояса (зоны), порядок исчисления времени, изменения часовых поясов (зон) и изменения их границ, распространения информации о точном значении времени и календарной дате. Сказанное означает, что тот же Федеральный закон от 3 июня 2011 г. № 107-ФЗ «Об исчислении времени», включающий перечисленные выше правила, является источником конституционного права.

Значимое средство организации разных отраслей права — согласование их категориально-понятийного аппарата с конституционными категориями. Поэтому на конституционном уровне закрепляются общие положения для всех отраслей права. Конституционные категории в разных отраслях права, законодательства должны означать одно и то же. В любом случае уточняющие их отраслевые категории не должны исказить их смысл.

Конституционные категории выступают в качестве общеправовых эталонов, позволяющих осуществлять конституционную проверку раз-

ных явлений правовой жизни. Сложноорганизованное право нуждается в общеправовых эталонах, содержащихся в конституционных актах, подобно тому как общество не может обойтись без эталонов физических величин (времени, веса, др.). Названные общеправовые эталоны обеспечивают на их основе конституционализацию отраслевого регулирования. Конституционные положения в качестве общеправовых эталонов необходимы также для выявления и устранения межотраслевых противоречий. Устранение последних при помощи отраслевых средств, тех же отраслевых коллизионных правил, допустимо, но оптимальное разрешение названных противоречий все же требует подключения конституционного регулирования. Вообще, межотраслевые отношения — это естественный предмет именно конституционного права.

В ряде случаев конституционно-правовое регулирование замещает отраслевое регулирование. Конституция РФ устанавливает, что ее нормы действуют прямо, непосредственно (ст. 15, 18). Нормы Конституции выступают вместе с отраслевыми правилами, а при необходимости и вместо них, при отсутствии отраслевых правил или при их неконституционности. Способом названного регулирования является введение Конституционным Судом РФ временного порядка исполнения его решений. Такое регулирование основано на прямом применении Конституционным Судом норм Конституции РФ. Оно позволяет оперативно закрывать пробелы в праве.

В область конституционного права входят и иные общеправовые задачи, специфицирующие предмет конституционного-правового регулирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. — М. : Юристъ, 2004. — 190 с.
2. Кокотов А. Н., Сони́на Л. В. Конституционализм как политико-правовой режим // Российский юридический журнал. — 2001. — № 1. — С. 127—133.
3. Ревина С. Н. О правовом регулировании и правовом воздействии // Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2012. — № 17. — С. 48—52.

Материал поступил в редакцию 21 июня 2018 г.

THE SUBJECT OF MATTER OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION

KOKOTOV Aleksandr Nikolaevich, Doctor of Law, Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation
kokotov_an@mail.ru
190000, Russia, St. Petersburg, Senatskaya pl., d. 1

Abstract. *The article is devoted to the problems of identifying the subject matter of constitutional regulation on the basis of author's ideas concerning such categories as legal regulation and legal impact, law-making and law-enforcement regulation, the subject matter and object of regulation. The author highlights the importance of the method and legal structures for determining the subject matter of separate branches of law. It is shown that the originality of the constitutional law subject matter is determined by the place this branch takes in domestic law. First, constitutional law has its own sphere of regulation — relations regarding the formation and exercise of the supreme power. Second, constitutional law is aimed at solving a whole range of general legal tasks, such as those that are solved under the general norms within the framework of individual branches of law. Under the second direction, the subject matter of this branch covers the subject matter of national law as a whole. In addition, it includes all branches of national law (law becomes the subject matter of law).*

Keywords: *regulation and impact, constitutional regulation, constitutional law, subject matter and relations subjected to regulation, actual relations, supreme power, political system, general legal tasks.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kokotov A. N. *Doverie. Nedoverie. Pravo.* — М. : Yurist", 2004. — 190 s.
2. Kokotov A. N., Sonina L. V. *Konstitutsionalizm kak politiko-pravovoy rezhim* // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2001. — № 1. — S. 127—133.
3. Revina S. N. *O pravovom regulirovanii i pravovom vozdeystvii* // Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii. — 2012. — № 17. — S. 48—52.