

ЮБИЛЕЙ МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЮРИДИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)

С. В. Нарутто*

Научные воззрения профессоров МГЮА о предмете конституционного права

Аннотация. Автор обращается к анализу наиболее дискуссионного вопроса науки конституционного права — о предмете конституционного права как отрасли права, исследованию которого посвящали свои труды профессора кафедры конституционного (ранее — государственного) права МГЮА — Я. Н. Уманский, А. А. Безуглов, А. Х. Махненко, О. Е. Кутафин, Е. И. Козлова, Н. А. Михалева, В. И. Фадеев. Их взгляды на содержание, характер и особенности предмета конституционного права в основном совпадали и служат сегодня базой для развития конституционно-правовой науки современными учеными кафедры — приверженцами одной научной школы в вопросах предмета конституционного права.

В статье характеризуются особенности предмета конституционного права, отличающие его от иных отраслей права. Автор обосновывает двойственный характер предмета конституционного права. Анализируя различные мнения ученых, выражающиеся прежде всего в узком или широком подходе к определению предмета конституционного права, автор отмечает, что приверженцы научной школы О. Е. Кутафина и Е. И. Козловой в содержании предмета выделяют основы конституционного строя Российской Федерации, основы правового статуса личности, федеративное устройство, систему государственной власти и систему местного самоуправления.

Подвергаются критике взгляды ученых, считающих закрепление в Конституции основ общественного строя тоталитарной традицией, а также мнение о конституционном праве не только как об «обычной» отрасли права, но и как об «общей части всего российского права», имеющей «совокупный предмет всех отраслей российского права». Кроме того, критикуется подход к конституционному праву как «интегрирующей», комплексной отрасли права, возникшей в результате интеграции смежных институтов и отраслей права, как «общей части всех отраслей права», «сверхотрасли».

В статье также затрагивается проблема отграничения конституционного права от иных отраслей права, отдельные институты которых тесно соприкасаются с институтами конституционного права.

Обращается внимание на изменение предмета конституционного права на разных этапах развития государства, обосновывается мнение о том, что современное содержание предмета конституционного права существенно обновилось и расширилось, объясняются причины этого явления.

© Нарутто С. В., 2016

* Нарутто Светлана Васильевна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

svetanarutto@yandex.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: предмет конституционного права, особенности, отрасль, властеотношения, закрепляет основы, регулирует отношения, двойственный характер, субъекты, законодательство.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.65.4.011-023

В теории права сложилось понимание предмета и метода правового регулирования любой отрасли права как отличительных признаков отраслей¹, хотя к таким чертам отраслей могут относиться также субъекты права, специфика правоотношений, особые правовые режимы², включая особый порядок возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, специфику санкций, способы их реализации, а также действия единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм³.

Предмет отрасли показывает, какие общественные отношения регулирует данная отрасль права, а метод — какими способами, средствами, приемами регулируются данные общественные отношения. Каждая отрасль имеет свой собственный предмет регулирования, который традиционно выступает «главным, ведущим

критерием разграничения российского права на отрасли»⁴. При этом общественные отношения, образующие предмет отрасли права, отличаются устойчивостью, повторяемостью, государственной заинтересованностью в их урегулировании правом, охране и защите, а также способностью к контролю со стороны государства.

Таким образом, вопрос о предмете той или иной отрасли права как совокупности качественно однородных общественных отношений является наиболее принципиальным, поскольку позволяет отграничить исследуемую отрасль от иных отраслей права, правильно квалифицировать государственно-правовые явления и решать юридические проблемы.

К изучению предмета конституционного права обращались многие выдающиеся ученые дореволюционного периода⁵, советские⁶ и современные ученые⁷, причем, как отмечал

¹ См.: Алексеев С. С. Теория права. М. : БЕК, 1995. С. 211—212.

² См.: Синюков В. Н. Российская система права. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М. : Норма, 2010. С. 403.

³ См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 191.

⁴ См.: Синюков В. Н. Указ. соч. С. 400.

⁵ См. об этом: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М. : Юристъ, 2001.

⁶ См., напр.: Гурвич Г. С. Некоторые вопросы советского государственного права // Сов. государство и право. 1957. № 12 ; Коток В. Ф. О предмете советского государственного права // Вопросы советского государственного права. М., 1959 ; Лепешкин А. И. Курс советского государственного права. М., 1961 Т. 1 ; Лепешкин А. И., Махненко А. Х., Щетинин Б. В. О понятии, предмете и источниках государственного права // Правоведение. 1965. № 1 ; Равин С. М. Основные особенности советского государственного права // Правоведение. 1961. № 1 ; Уманский Я. Н. Советское государственное право : учеб. пособие. М., 1955 ; Фарбер И. Е. Проблемы предмета государственного права // Проблемы конституционного права. Саратов, 1986.

⁷ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2010 ; Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации : курс лекций. М., 2002. Ч. I : Основы теории конституционного права ; Дмитриев Ю. А., Мухачев И. В. Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации: от исторических истоков к современности. М., 1998 ; Козлова Е. И. К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации: современный формат дискуссии // Государство и право: вызовы XXI века : материалы междунар. науч.-практ. конференции (Кутафинских чтений). М. : Элит, 2009 ; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби, Проспект, 2009 ; Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М. : Проспект, 2013.

В. И. Фадеев, в советский период, начиная с 50-х годов, в течение более 30 лет активно велась дискуссия по этой проблеме⁸. В дискуссии о предмете отрасли живое участие принимали профессора кафедры конституционного (ранее — государственного) права МГЮА — Я. Н. Уманский, А. А. Безуглов, А. Х. Махненко, О. Е. Кутафин, Е. И. Козлова, Н. А. Михалева, В. И. Фадеев. И в настоящее время не утихают споры вокруг предмета конституционного права России, особенностей субъектов конституционных правоотношений. Как отмечает Н. С. Бондарь, «трудно найти другую, более неблагоприятную (но, хочется надеяться, не бесперспективную с точки зрения исследования) проблему, чем анализ предмета конституционного права»⁹. И в дополнение к этому утверждению приводит утверждение В. Е. Чиркина о том, что ни в одной другой стране не ломается столько копий по вопросу о предмете конституционного права, как у нас¹⁰. Не остаются в стороне от современных проблем этой темы и молодые ученые кафедры конституционного права¹¹ — приверженцы одной научной школы в вопросах предмета конституционного права, служащего, по мнению Е. И. Козловой, обеспечению «организационного и функционального единства общества»¹².

Предмет государственного права большинство русских исследователей дореволюционного периода «сводили к отношениям государственного властвования», хотя А. С. Алексеев относил к предмету отрасли еще и правовое

положение граждан¹³. В советский период ряд исследователей также видели специфику государственно-правовых отношений в том, что они складываются исключительно в связи с осуществлением государственной власти. Вместе с тем другие ученые исходили из того, что отношения, составляющие предмет государственного права, охватывают организацию экономической системы государства, общественно-политического и государственного строя. В постсоветский период также не было единства в понимании предмета конституционного права, хотя все ученые единодушно подчеркивали его высокий политический потенциал¹⁴.

По мнению Е. И. Козловой, конституционное право регулирует отношения, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, духовной и пр. Однако к предмету конституционного права она относил не все отношения в этих сферах, а лишь базовые, основополагающие. Это четыре группы отношений:

- 1) общественные отношения, определяющие принципы, на которых основано устройство государства и общества, и выражающие качественную характеристику государства: суверенитет, форму правления, форму государственного устройства, субъекты государственной власти и способы ее реализации, т.е. общие основы функционирования всей политической системы общества;

⁸ Фадеев В. И. Предмет конституционного (государственного) права России: история и современность (статья первая) // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвящ. 75-летию со дня рожд. акад. О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2012 ; Он же. О новых подходах к преподаванию конституционного и муниципального права в условиях уровневого образования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4.

⁹ Бондарь Н. С. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 4—13.

¹⁰ См.: Чиркин В. Е. Об объекте конституционного регулирования // Государство и право. 2005. № 4. С. 5.

¹¹ См., напр.: Зенин С. С. Народ как особый субъект конституционно-правовых отношений в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 16—21.

¹² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 16.

¹³ См.: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. С. 9—10.

¹⁴ См., напр.: Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. М., 2006. С. 14—16, 18—19 ; Кондратьева М. А. Политические отношения в предмете конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 2—5 ; Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 101.

- 2) общественные отношения, связанные с установлением допускаемых и охраняемых государством форм собственности, гарантий защиты прав собственников, способов хозяйственной деятельности, охраны труда, провозглашения определенной системы обеспечения социальных потребностей членов общества в области образования, культуры, науки, охраны природы, здоровья и т.п.;
- 3) общественные отношения, которые определяют основы взаимоотношений человека с государством, т.е. главные принципы, характеризующие положение человека в обществе и государстве, гражданство, а также основные неотъемлемые права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- 4) общественные отношения между Федерацией и ее субъектами, отношения, связанные с основными принципами системы органов государственной власти и системы органов местного самоуправления, а также отношения, связанные с законодательными (представительными) органами государственной власти и органами местного самоуправления¹⁵.

О. Е. Кутафин, анализируя различные точки зрения, высказанные относительно предмета конституционного права, отмечал, что «все они в той или иной мере вносят позитивный вклад в исследование рассматриваемой проблемы». Со многими из них Олег Емельянович полемизировал, разделяя позицию Я. Н. Уманского и Е. И. Козловой о том, что предмет конституционного права складывается из двух групп общественных отношений, в чем проявляется особенность конституционно-правового регулирования общественных отношений. К первой группе они относили общественные отношения из тех сфер жизни общества, которые конституционное право регулирует непосред-

ственно и в полном объеме, а ко второй — лишь основополагающие общественные отношения, т.е. такие, которые предопределяют содержание остальных отношений в этих сферах¹⁶.

Предмет конституционного права имеет особенности, отличающие его от иных отраслей права и, более того, ставящие, по словам В. И. Фадеева, «эту отрасль в центр всей системы права»¹⁷.

Во-первых, конституционное право закрепляет и регулирует отношения, складывающиеся практически во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, духовной. Другие отрасли права воздействуют на общественные отношения в какой-либо одной сфере жизни. Конституционным правом, как справедливо отмечал О. Е. Кутафин, охватывается не весь комплекс общественных отношений в данных сферах, а только те из них, которые являются базовыми для всех других отношений определенной сферы и предопределяют содержание всех остальных отношений в этой сфере. «Данные отношения не являются обязательным атрибутом предмета конституционного права. Они становятся элементом предмета конституционного права только тогда, когда в этом заинтересовано государство, что выражается в соответствующих нормах права, содержащихся в таких основополагающих актах, как конституция, или других актах, имеющих учредительный характер»¹⁸. В силу этого объем отношений, охватываемых предметом конституционного права, исторически меняется. «Это особенно заметно на историческом изменении предмета конституционного права в России на протяжении XX века»¹⁹.

Во-вторых, предметом конституционного права, его, по словам О. Е. Кутафина, «обязательным атрибутом»²⁰, являются основополагающие отношения — властеотношения,

¹⁵ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 1998. С. 6—9.

¹⁶ См.: Уманский Я. Н. Советское государственное право. М., 1970. С. 5; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 6.

¹⁷ Фадеев В. И. О новых подходах к преподаванию конституционного и муниципального права в условиях уровневого образования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 34.

¹⁸ См.: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. С. 25.

¹⁹ Осавельюк А. М. Эволюция предмета отрасли конституционного права // Мировой судья. 2014. № 1. С. 10.

²⁰ Осавельюк А. М. Указ. соч. С. 10.

которые придают системность и целостность обществу, единство государственной власти, основанной на общих политических, социально-экономических и духовных началах. Как писала Е. И. Козлова, «предметом конституционного права являются такие отношения, которые можно назвать базовыми, основополагающими. Они образуют как бы фундамент всего здания сложной системы социальных связей, подлежащих правовому воздействию. Эти базовые отношения — системообразующие, оформляющие целостность общества, его единство как организованной и функционирующей структуры, основанной на общих началах политического, экономического и социального устройства. В силу такого всеобъемлющего характера общественных отношений, являющихся предметом конституционного права, они отличаются большим многообразием, представляют сложную систему»²¹.

В-третьих, в центре предмета конституционного права — человек, его права и свободы, система государственной власти, взаимоотношения личности и государства, функционирования гражданского общества. При этом, как отмечается в литературе, исходным и важнейшим ориентиром в понимании роли государства во взаимоотношениях «государство — общество — человек» становится человек, его права и свободы, а общество рассматривается как основное связующее звено между человеком и государством²².

В-четвертых, конституционно-правовые отношения разнообразны, в них участвует обширный круг субъектов, среди которых много специфических — народ, органы государства, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, кандидаты в депутаты, депутаты, политические партии, фракции, внутрифракционные группы, собрания граждан и др.²³ По верному утверждению Е. И. Козловой, некото-

рые субъекты конституционно-правовых отношений не могут быть участниками других видов правоотношений. Кроме того, круг этих субъектов характеризуется большим разнообразием, что создает многослойные юридические связи между ними, устанавливаемые зачастую через цепь взаимосвязанных между собой правоотношений²⁴.

В-пятых, конституционно-правовое регулирование общественных отношений в различных сферах жизни неодинаково по своему объему. В одних сферах жизни общества нормы конституционного права закрепляют лишь основы общественных отношений. В полном объеме регулирование этих сфер осуществляется другими отраслями права. Так, в сфере экономической жизни общества предметом конституционного права являются только те отношения, которые характеризуют основные начала и принципы экономики, формы собственности. В более полном объеме экономические отношения регулируются гражданским, предпринимательским, финансовым правом. В политической сфере конституционное право охватывает более широкий комплекс общественных отношений, связанных с устройством государства, организацией государственной власти, всей политической системы общества²⁵. Невзирая на то что многие ученые-административисты относят институт Президента РФ к своей отрасли, Е. И. Козлова отмечала, что «полно охватываются конституционно-правовым регулированием и общественные отношения, связанные с функционированием института главы государства — Президента Российской Федерации»²⁶. В то же время детальное регулирование статуса Правительства РФ, глав субъектов РФ, высших органов исполнительной власти субъектов РФ осуществляется административным правом, а к предмету отрасли конституционного права относятся «только те отношения, в которых выражаются

²¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 16.

²² См.: Богданова Н. А. К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. 1994. № 7. С. 12—13.

²³ См. также: Кутафин О. Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М. : Прогресс, 2007.

²⁴ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. С. 15.

²⁵ См.: Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России : учебник для бакалавров. М. : РИОР: Инфра-М, 2013. С. 6.

²⁶ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. С. 7.

конституционные основы, главные принципы, определяющие порядок формирования, статус исполнительных органов»²⁷.

Анализ пятой особенности предмета показывает различную степень воздействия конституционно-правовых норм на общественные отношения — закрепление основ и непосредственное урегулирование, в связи с чем ученые выделяют две основные группы общественных отношений: общие и более конкретные²⁸. С учетом этого можно утверждать, что предмет конституционного права характеризуется двойственным характером, или, как точнее выразился О. Е. Кутафин, развивая идею И. Д. Левина, «конституционное право имеет своим предметом как бы двуединый объект регулирования»²⁹. При этом реализация общих конституционных установлений не всегда сопряжена с возникновением конкретных правоотношений. Она осуществляется в рамках правоотношений общего характера³⁰.

В-шестых, на отношения, составляющие предмет конституционного права, влияет то, что данная отрасль права «по своей природе сочетает в себе элементы частного и публичного права»³¹, то есть является, по словам Н. С. Бондаря, «отраслью публично-частного права»³².

В общих чертах содержание предмета конституционного права составляют: основы конституционного строя Российской Федерации; основы правового статуса личности; федеративное устройство; система государственной власти и система местного самоуправления. Такого мнения придерживаются приверженцы научной школы О. Е. Кутафина и Е. И. Козловой³³.

При этом отношения, определяющие основы конституционного строя, выражающие качественную характеристику государства, яв-

ляются определяющими для всех других общественных отношений, связанных с устройством общества и государства. Отношения, определяющие основы правового статуса человека и гражданина, являются исходными для всех остальных общественных отношений, возникающих между людьми и определяющих положение человека в обществе и государстве. Отношения, касающиеся основных принципов системы органов государственной власти, а также органов местного самоуправления, являются определяющими для обеспечения управления обществом³⁴.

Многие известные ученые в основном разделяют воззрения О. Е. Кутафина и Е. И. Козловой. Так, С. А. Авакьян пишет, что предмет конституционного права образуют «наиболее фундаментальные общественные отношения, которыми характеризуются: основы конституционного (общественного) строя российского государства, сущность и формы власти народа; основы правового положения личности; государственное устройство России; система, порядок формирования, принципы организации и механизм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления»³⁵. В. Е. Чиркин, называя предмет конституционного права объектом данной отрасли, относит к нему «прежде всего наиболее значимые, важнейшие общественные отношения: основы жизни общества, государства, коллектива, личности. <...> Конституционное право регулирует основы социально-экономической структуры общества, его политической системы, духовной жизни и правового статуса личности»³⁶.

Диссонансом звучит мнение М. В. Баглая, которое критиковали Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, о том, что предмет конституционного

²⁷ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. С. 7.

²⁸ Конституционное право России : учебник. М. : Эксмо, 2010. С. 13.

²⁹ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. С. 308.

³⁰ Указ. соч. С. 309.

³¹ Указ. соч. С. 44.

³² Бондарь Н. С. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 4—13.

³³ См.: Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. С. 16—21.

³⁴ См. об этом: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. С. 25—28.

³⁵ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс. Т. 1. С. 22.

³⁶ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М. : Юрист, 1997. С. 6.

права охватывает всего лишь две основные сферы общественных отношений: охрану прав и свобод человека (отношения между человеком и государством); устройство государства и государственной власти (властеотношения), а отнесение к предмету конституционного права «отношений человека с обществом», «закрепление основ общественного строя», «установление принципов гражданского общества» — это дань традиции со времен, «когда в условиях тоталитаризма признавалось государственное руководство обществом»³⁷. Безусловно, в центре предмета конституционного права сегодня отношения человека и власти, общества и государства. Сошлемся на мнение Ю. А. Тихомирова: «Образ правового государства меняет ориентацию отрасли и науки конституционного права, увводя от сугубо государствоведческой проблематики (по сути, государственного строительства) и в большей степени обращаясь к правам и свободам человека и гражданина, институтам гражданского общества (по сути, гуманитарному, “общественному” праву)»³⁸. Однако для обеспечения прав и свобод человека и гражданина, формирования гражданского общества государство в конституции должно сформулировать основополагающие принципы, которым должны следовать само государство и его граждане. Именно в этой сфере существенно расширились границы традиционного конституционно-правового регулирования.

По поводу отношений, основы которых закреплены в главе 1 Конституции РФ, Е. И. Козлова пишет: «Основополагающие общественные отношения, определяющие устройство государства, общества и закрепляющие их нормы гл. 1 Конституции РФ, обобщаются понятием “основы конституционного строя”»³⁹. Именно эти базовые нормы устанавливают начала устройства общества и государства, и, как указывала Е. И. Козлова, «определяют сущностное содержание правового воздействия на все сферы общественных отношений,

все стороны социальной реальности; нормам рассматриваемого института не могут противоречить никакие другие положения Конституции РФ»⁴⁰.

О. Е. Кутафин и Е. И. Козлова, определяя предмет конституционного права, опирались на Конституцию России и законодательство, называя исходной предпосылкой анализ «самого конституционно-правового законодательства, которое охватывает действующую Конституцию и законы, традиционно относящиеся к конституционному праву»⁴¹. И эта позиция, безусловно, верная. Предмет конституционного права берет свой исток из Конституции, не может выводиться без опоры на анализ Конституции Российской Федерации и конституционно-правового законодательства. Поэтому Е. И. Козлова определяет предмет как «регулирование того комплекса общественных отношений, посредством которых обеспечивается организационное и функциональное единство общества как государственно организованного, основанного на единых принципах социума, что воплощается в регулировании основ конституционного строя, основ правового статуса человека и гражданина, федеративного устройства, системы государственных органов и системы местного самоуправления»⁴².

В. И. Фадеев писал, что из специфики общественных отношений, которые составляют предмет конституционного права, порождаются особые функции этой ведущей отрасли права. Функции конституционного права, по мнению ученого, «дают ключ к пониманию специфики его предмета. Их реализация возможна только в рамках единого предмета этой уникальной отрасли права — конституционного права. Уникальность предмета конституционного права обуславливает функцию обеспечения “организационного и функционального единства общества” (Е. И. Козлова), установления “конституционно-правового фундамента” устройства жизни общества и государства (С. А. Авакьян). Ни одна из отраслей права не

³⁷ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 6.

³⁸ Конституционное законодательство России / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1999. С. 18—24.

³⁹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. С. 8.

⁴⁰ Указ. соч. С. 17.

⁴¹ Козлова Е. И. К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации. С. 4.

⁴² Указ. соч. С. 5.

претендует на выполнение этой задачи»⁴³. Кроме того, В. И. Фадеев, характеризуя предмет конституционного права, связывает с ним и такие основные функции данной отрасли права, которые выражаются в ограничении пределов власти государства, установлении его обязанности перед обществом, личностью в целях обеспечения свободы и порядка в обществе, прав и обязанностей человека и гражданина, а также в обеспечении конституирования, легитимации и осуществлении народом (непосредственно и через своих полномочных представителей) публичной власти в государстве⁴⁴.

Ученые с кафедры не возражали и против других подходов в определении предмета конституционного права, в характеристике его особенностей, понимая значение дискуссии для всестороннего исследования научной проблемы. Вместе с тем, когда затрагивались наиболее существенные аспекты, они стояли на принципиальных позициях. Так, Е. И. Козлова считала допустимыми иные подходы «в том случае, если [они] не затрагивают, не меняют конституционно выраженную систему отрасли, выявляющую ее сущностную характеристику»⁴⁵.

Например, в конституционном праве нередко выделяют государственное право, нормы которого регулируют отношения, в которых участвуют органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данный подход сущностно не меняет сложившиеся представления о системе конституционного права и его предмете.

Но высказываются и другие мнения, ломающие традиционные подходы не только к предмету конституционного права, но и к отраслевому делению права. В частности, А. Н. Кокотов, помимо отнесения к предмету конституционного права известных общественных отношений, полагает, что данная отрасль права определяет структуру российского

права, его цели, принципы и отраслевые ценности, что в конечном счете обеспечивает их согласованное, непротиворечивое действие. По мнению А. Н. Кокотова, конституционное право является не только «обычной» отраслью права, но и общей частью российского права. Как обычное право, оно имеет собственный предмет регулирования — публичные властотношения. В качестве общей части российского права нормы конституционного права, полагает ученый, «задают объективную структуру права, предопределяют выделение в нем профилирующих отраслей (гражданское, гражданское процессуальное право; административное, административно-процессуальное право; уголовное, уголовно-процессуальное право). В то же время конституционные нормы, требуя полного раскрытия своего содержания, влекут объединение норм разных профилирующих отраслей в комплексные отрасли (экологическое, семейное, таможенное, налоговое, предпринимательское, торговое право)»⁴⁶.

Схожее мнение высказывает Д. М. Евстигнев, основывая его на двуединой природе конституционного права, которое «сочетает черты универсальной и обычной отраслей права»⁴⁷.

Необходимо отметить, что такой подход современных ученых к пониманию предмета конституционного права в принципе не оригинален, поскольку ряд советских исследователей в свое время, вычленив из государственного права его так называемую конституционную часть, называли его «существующим наряду с государственным правом учредительным, конституционным правом, которое устанавливает исходные положения и основные принципы для всех отраслей права»⁴⁸, «основой, общей частью всех других отраслей права»⁴⁹. Некоторые ученые вообще представляли конституционное право не как отрасль права, а как «научную дисциплину, имеющую сугубо служебное

⁴³ Фадеев В. И. Указ. соч. С. 34.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Козлова Е. И. Указ. соч. С. 5.

⁴⁶ Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. М., 2003. С. 18—19.

⁴⁷ Евстифеев Д. М. Метод конституционно-правового регулирования общественных отношений // Российский юридический журнал. 2014. № 1. С. 15—25.

⁴⁸ Вопросы советского государственного права / под ред. В. Ф. Котока. М., 1959. С. 108.

⁴⁹ Чхиквадзе В. М., Ямпольская Ц. А. О системе советского права // Сов. государство и право. 1967. № 9. С. 34.

значение» или как «комплексную учебную дисциплину»⁵⁰.

Такой подход не может не вызывать сомнения. Получается, что практически из любых конституционных терминов можно сконструировать отрасль права. Например, из статьи 71 Конституции РФ — экономическое, банковское, ценовое, кредитное, денежно-эмиссионное, транспортное, военное, внешнеэкономическое, культурное, социальное, метеорологическое, воздушное, морское, речное, космическое, статистическое право, право национальных меньшинств и прочие «отрасли права».

А. Н. Кокотов пишет, что «совокупный предмет всех отраслей российского права является предметом и конституционно-правового регулирования, на который конституционное право воздействует с помощью своих особых средств»⁵¹. На наш взгляд, совокупного предмета всех отраслей права быть не может. Общественные отношения возникают в различных сферах жизни, и в одних и тех же сферах они могут регулироваться разными отраслями права. Например, в экономической сфере отношения могут быть связаны с использованием результатов интеллектуальной собственности, с совершением экономических преступлений и др. Таким образом, общими могут быть лишь сферы общественных отношений, а не конкретные отношения, выраженные в предмете той или иной отрасли. По словам Т. В. Кашаниной, общественные отношения, регулируемые правом, как и правовые нормы, взаимосвязаны⁵².

Позиция А. Н. Кокотова в принципе совпадает с мнением отдельных ученых-теоретиков, которые относят конституционное право, наряду с международным, к «интегрирующим» отраслям права, а иные отрасли — к предметным. При этом интегративная роль конституционного права, по их мнению, обуславливается «всеобщностью предметов, которые охватываются нормами этих отраслей»⁵³. Авторы соот-

ветствующего параграфа академического курса, В. М. Левченко и И. Н. Сенякин, не разделяя этого мнения и отмечая дискуссионность вопроса о предмете конституционного права, называют несколько характеристик конституционного права:

- 1) это конституция как комплексный кодифицированный акт, содержащий основные принципы всех отраслей права;
- 2) это новая, комплексная отрасль права, возникшая в результате интеграции смежных институтов и отраслей права;
- 3) это «общая часть» всех отраслей права, «сверхотрасль», нормы которой одновременно присутствуют во всех отраслях права⁵⁴.

Безусловно, неверно, называть конституционное право новой, интеграционной отраслью, возникшей в результате проникновения в нее иных отраслевых норм и институтов, поскольку этот вывод не подтверждается опытом развития конституционного (государственно-правового) законодательства. Кроме того, конституционное право не может включать в себя нормы-принципы всех отраслей права, поскольку в противном случае конституционное право надо признавать «урезанной совокупностью других отраслей права», что совершенно недопустимо и в корне неправильно. Как верно указали ученые, конституционное право не есть результат «вынесения за скобки» некоторых общих положений отраслевого законодательства. Такой подход искажает представление о характере функциональных связей в системе права, которые ее образуют⁵⁵. Поэтому конституционное право надо рассматривать как отрасль, «соседствующую» со всеми другими отраслями права на одном уровне, предметное разграничение между которыми должно проходить исключительно по горизонтали, т.е. в зависимости от сферы общественных отношений и безотносительно к иным, качественным характеристикам этих отношений⁵⁶.

⁵⁰ *Фадеев В. И.* Указ. соч. С. 34.

⁵¹ Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. С. 19.

⁵² *Кашанина Т. В.* Структура права : монография. М. : Проспект, 2012. С. 69.

⁵³ См.: *Общая теория государства и права. Академический курс* : в 3 т. Изд. 2-е, перераб. и доп. / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2001. Т. 2. С. 341.

⁵⁴ См.: *Общая теория государства и права. Академический курс*. Т. 2. С. 341.

⁵⁵ Указ. соч. С. 343.

⁵⁶ См.: *Бондарь Н. С.* Указ. соч. С. 4—13.

Одной из основных проблем определения предмета конституционного права является его отграничение от иных отраслей права, отдельные институты которых тесно соприкасаются с институтами (иногда одноименными) конституционного права. В этих отраслях содержатся механизмы реализации норм конституционного права. Например, выдворение иностранных граждан, регистрация политических партий основаны на нормах конституционного права, но без административного права их не реализовать. Именно поэтому Е. И. Козлова утверждала, что вопросы о предмете и системе отрасли нуждаются в междисциплинарном обсуждении, поскольку «не могут решаться на уровне одной отрасли, без учета той методологической основы, которая формируется в общей теории права и государства». Однако в настоящее время отсутствуют коллективные дискуссии, слабы междисциплинарные связи, в учебники для студентов включаются дискуссионные и неапробированные теоретические воззрения, запутывающие студентов, усвоивших в теории другие позиции⁵⁷.

Предмет конституционного права на разных этапах развития государства не остается неизменным. На это указывал О. Е. Кутафин, мнение которого разделяла Е. И. Козлова: «... предмет конституционного права любого государства не может быть раз и навсегда данным. Он зависит от содержания конституции или других основополагающих документов, действующих в государстве на данном этапе его развития»⁵⁸.

Об этом свидетельствует и отечественный опыт конституционного развития. В дореволюционной науке государственного права, как отмечалось выше, в качестве предмета данной отрасли рассматривались прежде всего «отношения государственного властвования»⁵⁹, что вполне объяснимо условиями абсолютной монархии. В советский период государственное право также преимущественно регулировало государственное устройство, однако марксист-

ско-ленинская идеология пропитывала Конституцию, расширяя предмет отрасли за счет политических, экономических и социально-культурных основ советского строя, федерализма, основ статуса личности. Многие советские и современные ученые признавали, по словам В. Д. Мазаева, «наполнение предмета конституционного регулирования экономическими, политическими, социальными и духовными элементами, которые при этом приобретают самостоятельное регулятивное значение», но, как верно отмечает ученый, «первенство в предмете конституционного воздействия принадлежало политической власти»⁶⁰.

Современное содержание предмета конституционного права существенно обновилось и расширилось, в первую очередь за счет принципов взаимоотношений личности и государства, основных прав и свобод личности, новых институтов государственной власти (президента, конституционной юстиции, уполномоченного по правам человека и др.). На расширение предмета данной отрасли влияет повышение роли государства в регулировании и защите общественных интересов, социализация конституционного права. В этом также проявляется тенденция гуманизации ведущей отрасли права, что, в свою очередь, воздействует и на другие отрасли права. Этот вывод подтверждается мнением о том, что конституционное право в его современном виде «основывается на естественно-правовой концепции, которая содержит скрытые потенции, важные импульсы для развития реальности права на основе “признания” новых прав (ст. 2, 55 Конституции)»⁶¹. Иными словами, на содержание предмета конституционного права влияет не только непосредственное содержание законодательства, но и, в частности, содержание судебной практики, которое, естественно, не может быть чем-то застывшим, раз и навсегда данным.

Как отмечает германский конституционалист К. Штерн, «современная конституция не может больше отказывать в установлении

⁵⁷ См.: Бондарь Н. С. Указ. соч. С. 4—13.

⁵⁸ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. С. 26.

⁵⁹ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право: в 2 т. СПб., 1909. Т. 1. С. 48.

⁶⁰ Конституционное право России : учебник. М. : Эксмо, 2010. С. 10.

⁶¹ Гаджиев Г. А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности) : монография. М. : Норма: Инфра-М, 2013. С. 193.

основных принципов устройства жизни общества, иначе она может утратить свои функции стабилизации и порядка»⁶².

Предмет конституционного права расширяют и федеративные отношения. Об этом писал и Н. В. Витрук⁶³. Такое расширение происходит за счет интенсификации регулирования разнообразных отношений как между федеральными и региональными органами власти, так и между органами власти различных субъектов РФ.

Таким образом, предмет конституционного права становится все более многоуровневым, многоаспектным, динамично развивающимся, реагирующим на изменения жизненных реалий. Как справедливо писал О. Е. Кутафин,

предмет конституционного права меняется, его объем «зависит от воли государства, придающего этим отношениям основополагающий характер»⁶⁴. Вместе с тем государство не может сколько угодно расширять предмет конституционно-правового регулирования, поскольку это приведет к нарушению баланса между государственными и общественными интересами, неоправданным ограничениям прав и свобод граждан. Важная роль в контроле за недопущением чрезмерного вмешательства государства в частную жизнь принадлежит Конституционному Суду РФ, правовые позиции которого являются инструментом, обеспечивающим сбалансированное развитие предмета конституционного права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зенин С. С. Народ как особый субъект конституционно-правовых отношений в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 9.
2. Козлова Е. И. К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации: современный формат дискуссии // Государство и право: вызовы XXI века : материалы междунар. науч.-практ. конференции (Кутафинских чтений). — М. : Элит, 2009.
3. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : ТК Велби, Проспект, 2009.
4. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. — М. : Юристъ, 2001.
5. Кутафин О. Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. — М. : Прогресс, 2007.
6. Лепешкин А. И., Махненко А. Х., Щетинин Б. В. О понятии, предмете и источниках государственного права // Правоведение. — 1965. — № 1.
7. Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России : учебник для бакалавров. М. : РИОР: Инфра-М, 2013.
8. Осавелюк А. М. Эволюция предмета отрасли конституционного права // Мировой судья. — 2014. — № 1.
9. Уманский Я. Н. Советское государственное право : учебное пособие. — М., 1955.
10. Фадеев В. И. Предмет конституционного (государственного) права России: история и современность (статья первая) // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвящ. 75-летию со дня рожд. акад. О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2012.

Материал поступил в редакцию 8 ноября 2015 г.

⁶² Цит. по: Конюхова И. А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть : Курс лекций. М. : Городец, 2006. С. 24.

⁶³ Конституционное право Российской Федерации : учебник / под общ. ред. Н. В. Витрука. М. : Норма: Инфра-М, 2010. С. 23.

⁶⁴ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. С. 26.

SCIENTIFIC POINTS OF VIEW OF THE MSAL PROFESSORS ON THE SUBJECT OF CONSTITUTIONAL LAW

NARUTTO Svetlana Vasilevna — Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

svetanarutto@yandex.ru

123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The author carries out an analysis of the most debatable issue of the theory of constitutional law – namely, the subject of constitutional law as the branch of legal science. Professors of the Department of Constitutional Law of the MSAL Y.N. Umansky, A.A. Bezuglov, A.K. Makhnenko, O.E. Kutafin, E.I. Kozlov, N.A. Mikhalev, V.I. Fadeev devoted their studies to the subject of constitutional law. They mainly shared the same views on the content, nature and characteristics of the subject of constitutional law and their views now constitute the basis for the development of the constitutional and legal science enhanced by modern scholars of the Department – scientific adherents of the scientific school of issues concerning the subject of constitutional law.*

The article characterizes the peculiarities of the subject of constitutional law that distinguish it from the other branches of law. The author justifies the dual nature of the subject of constitutional law. Analyzing different opinions of scholars that primarily represent either narrow or broad approaches to the definition of the subject of constitutional law, the author notes that the adherents of O.E. Kutafin and E.I. Kozlova scientific school distinguish the foundations of the constitutional system of the Russian Federation, the foundations of the legal status of the individual, the central government system and the local self-government system in the content of the subject of constitutional law.

The author criticizes the views of the scholars who consider that enshrining the foundations of the social system in the Constitution is a totalitarian tradition. She also criticizes the opinion that constitutional law is not only a «common» branch of law, but that it is also a «general part of the whole Russian law» that has «a cumulative subject representing all branches of Russian law».

In addition, the article criticizes the approach under which constitutional law is considered to be an “integrating”, complex branch of law that develops as a result of integration of related institutions and branches of law as “the part common for all branches of law” or “suprabranch”.

The article also addresses the issue of drawing the line between constitutional law and other branches of law, separate institutions of which are closely connected with the institutions of constitutional law.

Reference is made to the changes that took place in the subject of constitutional law at different stages of the state development; the article justifies the statement that the current content of the subject of constitutional law has considerably changed and expanded; the author explains the reasons of this phenomenon.

Keywords: *subject of constitutional law, peculiarities, branch of law, power relations, establishes the foundations, governs relationships, dual nature, subjects, legislature.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Zenin S. S. Narod kak osobyj sub#ekt konstitucionno-pravovyh otnoshenij v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2012. — № 9.
2. Kozlova E. I. K voprosu o predmete konstitucionnogo prava Rossijskoj Federacii: sovremennyj format diskussii // Gosudarstvo i pravo: vyzovy XXI veka : materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konferencii (Kutafinskih chtenij). — M. : Jelit, 2009.
3. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Konstitucionnoe pravo Rossii : uchebnik. — 4-e izd., pererab. i dop. — M. : TK Velbi, Prospekt, 2009.
4. Kutafin O. E. Predmet konstitucionnogo prava. — M. : Jurist#, 2001.
5. Kutafin O. E. Sub#ekty konstitucionnogo prava Rossijskoj Federacii kak juridicheskie i priravnennye k nim lica. — M. : Progress, 2007.
6. Lepeshkin A. I., Mahnenko A. H., Shhetinin B. V. O ponjatii, predmete i istochnikah gosudarstvennogo prava // Pravovedenie. — 1965. — № 1.

7. *Narutto S. V., Taeva N. E., Shugrina E. S.* Конституционное право России : учебник для бакалавров. М. : RIOR: Infra-M, 2013.
8. *Osaveljuk A. M.* Jevoljucija predmeta otrasli konstitucionnogo prava // Mirovoj sud'ja. — 2014. — № 1.
9. *Umanskij Ja. N.* Sovetskoe gosudarstvennoe pravo : uchebnoe posobie. — M., 1955.
10. *Fadeev V. I.* Predmet konstitucionnogo (gosudarstvennogo) prava Rossii: istorija i sovremennost' (stat'ja pervaja) // Aktual'nye problemy konstitucionnogo i municipal'nogo prava : sb. statej, posvjashh. 75-letiju so dnja rozhd. akad. O. E. Kutafina / otv. red. V. I. Fadeev. — M., 2012.