

Г. Д. Садовникова*

Системообразующие институты конституционного права

Аннотация. Статья посвящена актуальным теоретическим вопросам, связанным с системно-структурным строением отрасли конституционного права. Рассматриваются основные подходы к предмету конституционного права и составляющим его системообразующим институтам. Особое внимание уделено характеристике главных институтов конституционного права, к которым автор относит основы конституционного строя, основы правового статуса личности, федеративное устройство, избирательное право, основы формирования и функционирования системы органов публичной власти. Важное место в статье занимают выявление и анализ факторов, влияющих на развитие системообразующих институтов, а также присущие им тенденции. Сущность системообразующих институтов конституционного права, по мнению автора, состоит не только в правовых, но и в нравственных началах.

Ключевые слова: конституционное право, предмет, система, системообразующие институты, отрасль, конституция, права человека, федерализм, тенденции, факторы.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.95.10.084-091

Ведущее место отрасли конституционного права в системе права России, особый характер конституционно-правовых норм и отношений, охватывающих все сферы общественной жизни, определяет чрезвычайное многообразие составляющих ее отрасль институтов. Институты как совокупности правовых норм, регулирующих связанные внутренним единством однородные общественные отношения, образуют систему отрасли. В то же время каждый из них, являясь по отношению к отрасли подсистемой, представляет собой отдельную систему, включающую, в свою очередь, более мелкие подсистемы (субинституты).

Определяя термин «институт», С. А. Авакьян раскрывает его следующим образом: «Конституционно-правовое или общественно-политическое явление и совокупность обращенных к ним правовых норм, а также связанных с последними иных социальных норм»¹. Как видим, автор предлагает широкое понимание института, включающее не только правовые, но и иные социальные нормы. Однако традиционный подход к пониманию правового (в том числе конституционно-правового) института сводится к тому, что они представляют собой именно совокупности правовых норм. Институт конституционного права, как отмечает Е. И. Козлова,

¹ Авакьян С. А. Конституционный лексикон. Государственно-правовой терминологический словарь. М. : Юстицинформ, 2015. С. 360—361.

© Садовникова Г. Д., 2018

* Садовникова Галина Дмитриевна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
sadovnikovag@inbox.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

«может обозначать и достаточно узкую группу однородных, близких по содержанию норм, и значительно более широкую их группу, вплоть до максимально крупных правовых образований, рассматриваемых как основные элементы системы отрасли конституционного права»². Такие крупные правовые образования можно считать системообразующими институтами. Именно их перечень обычно дается учеными, предлагающими свои авторские определения предмета отрасли конституционного права. Учитывая, что институтам конституционного права принадлежит главная роль во внутрипредметной дифференциации отрасли, очень важно определить, какие институты конституционного права следует считать системообразующими, а также их внутреннее наполнение.

Мнения ученых на этот счет не во всем совпадают. Так, О. Е. Кутафин считает, что к числу такого рода конституционно-правовых институтов можно отнести: основы конституционного строя, гражданство, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство, избирательное право, систему государственной власти, систему местного самоуправления³. Е. И. Козлова к таким институтам относит основы конституционного строя Российской Федерации, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство, систему государственной власти и систему местного самоуправления⁴. И. А. Умнова (Конюхова) считает главными институтами конституционного права основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, институт непосредственной демократии, систему общественной власти, государственное устройство, систему государственной власти, систему местного самоуправления, конституционно-пра-

вовую ответственность⁵. Е. И. Колюшин, отмечая, что предмет конституционного права не может иметь точных границ, включает в него «четыре основные группы правовых норм и общественных отношений, которые возникают при установлении и регулировании:

- А) основ общественного строя;
- Б) конституционно-правового статуса человека и гражданина в России;
- В) формы российского государства;
- Г) системы основ организации и деятельности государственных и муниципальных органов»⁶.

По мнению А. Е. Постникова, институт конституционного права — это совокупность закрепленных в законодательстве правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения в сферах организации публичной власти, основ правового положения личности и федеративного устройства. Данное регулирование может быть исчерпывающим, если речь идет об органах государственной власти и о федеративном устройстве, или же имеет предметно ограниченный характер⁷.

Как видим, перечень главных институтов отрасли конституционного права в трудах известных современных ученых-конституционалистов во многом совпадает. В качестве таковых выделяются основы конституционного (общественного) строя, основы правового статуса человека и гражданина (личности), устройство государства и система публичной власти. О. Е. Кутафин добавляет к ним гражданство и избирательное право, И. А. Умнова (Конюхова) — институты непосредственной демократии и конституционно-правовой ответственности, Е. И. Колюшин в числе главных институтов выделяет не федеративное устройство как один из элементов фор-

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби, Проспект, 2006. С. 12.

³ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М. : Юрист, 2001. С. 56.

⁴ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 8.

⁵ Конюхова И. А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. М. : Формула права, 2006. С. 34.

⁶ Колюшин Е. И. Конституционное право России : курс лекций. М. : Норма: Инфра-М, 2015. С. 18.

⁷ Постников А. Е. Тенденции развития институтов конституционного права // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 27—34.

мы государства, а форму государства целиком, т.е. и форму правления, и политический режим.

Важность определения системообразующих институтов отрасли обусловлена тем, что именно они позиционируют суть отрасли, ее определяющую роль в системе права. По меткому выражению К. А. Кононова, «конституционно-правовой институт является тем самым ключом, что способен отворить дверь к пониманию системы отрасли конституционного права»⁸.

Разницу в понимании того, какие институты конституционного права следует считать главными, системообразующими, можно объяснить прежде всего сложностью и многообразием общественных отношений, подвергающихся воздействию конституционно-правовых норм и институтов, их первичным, учредительным характером. О. Е. Кутафин в связи с этим справедливо отмечает: «Надо сказать, что сложность системы конституционного права является показателем высокой степени его совершенства, его регулирующих возможностей и социальной ценности»⁹.

К причинам также можно отнести подвижность отрасли, огромное влияние на которую оказывает политическая жизнь страны. Так, институт избирательного права в советский период не выделялся как главный, исходя из практики безальтернативных выборов, относительной простоты законодательства, негласной системы квотирования, предсказуемости результата, достигаемого скорее политическими, чем правовыми методами. В начальный «романтический» период постсоветской истории институт выборов и избирательного права стал реализовывать свое истинное предназначение: формирование органов публичной власти на основе волеизъявления народа (в территориальных образованиях — его части). С формированием института местного самоуправления резко увеличилось число выборных лиц. Все это потребовало ус-

ложнения законодательства, включающего нормы федерального, регионального и местного уровня. При этом федеральное законодательство устанавливает общие стандарты выборов в виде принципов и обязательных избирательных процедур. То, что в центре данного правового массива стоят гарантии избирательных прав и главным специальным законом в этой сфере является закон, гарантирующий права граждан на каждой стадии электорального процесса¹⁰ на выборах всех уровней, следует признать достижением законодателя.

Само по себе наличие специального законодательного акта, широкий круг нормативных правовых актов о выборах на всех уровнях публичной власти, но прежде всего — наиболее высокая социальная значимость регулируемых общественных отношений, их относительная обособленность и внутреннее единство дают основание поддержать позицию О. Е. Кутафина, М. В. Баглая и некоторых других ученых об отношении института избирательного права к главным элементам системы отрасли конституционного права, т.е. к системообразующим институтам. Спорный характер этого вопроса в немаловажной степени обусловлен тем, что традиционно система любой отрасли права тесно связана с системой основного источника. Соответственно, на систему конституционного права оказывает влияние структура Конституции РФ, в которой, как известно, избирательное право не выделено в самостоятельный структурный элемент.

Что касается института гражданства, значимость которого не подвергается сомнению, он также не выделен в отдельный структурный элемент Конституции. Гражданство органически связано с институтами принципов правового статуса личности, прав и свобод, их гарантий, обязанностей и обладает внутренним единством с ними. Именно гражданство является предпосылкой распространения на человека

⁸ Кононов К. А. Конституционно-правовой институт: теоретико-методологические основания исследования категории // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 4.

⁹ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 51.

¹⁰ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 05.02.2018.

всего объема прав и свобод, обязанностей и ответственности, т.е., будучи важным институтом конституционного права, гражданство является неотъемлемой частью более крупного института основ правового статуса личности.

Таким образом, системообразующими институтами конституционного права целесообразно признать:

- основы конституционного строя;
- основы правового статуса личности;
- федеративное устройство;
- избирательное право;
- основы формирования и функционирования системы органов публичной власти.

Хочется надеяться, что активно развивающееся законодательство, в той или иной степени регулирующее гражданское общество и связанные с ним институты и отношения, а также формирующаяся практика позволят включить в данный перечень и институт гражданского общества. Тем более что усиление влияния гражданского общества на принятие государственных решений на всех уровнях власти становится общемировым трендом.

Каждый из этих сложносоставных институтов динамично развивается, приобретая новые качества и придавая новое качество всей системе конституционного права. Например, развитие институтов и отношений демократии (сюда можно отнести в числе прочего новые возможности электронной демократии, в частности электронные обращения в органы публичной власти, электронное голосование на выборах, электронные публичные слушания, порталы «Открытое правительство», «Активный гражданин» и др.) позволяет зафиксировать формирование нового института «электронной демократии» в составе традиционного конституционно-правового института народовластия. Включение этих новых компонентов модернизирует весь системообразующий институт основ конституционного строя, а с ним — и всю отрасль, расширяя и усложняя ее предмет.

Современные исследования в сфере робототехники, искусственного интеллекта, «индустрии

5.0», геномные исследования поставили перед юристами задачу сохранения автономии личности и ее прав в новом трансформирующемся мире. Тем самым расширяется и усложняется круг общественных отношений, регулируемых нормами института основ правового статуса личности. Нельзя не согласиться с В. И. Круссом, утверждающим: «Конституционное (в онтологическом смысле) право вырастает из “почвы” национальной Конституции, и его органическую системность можно и нужно утверждать, анализируя сложные институты, производные (развивающиеся) от конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина»¹¹.

Институт федеративного устройства претерпевает изменения во всем мире. Все более востребованной становится концепция кооперативного федерализма, когда составные части (субъекты) федераций все более вовлекаются в решение вопросов, присущих федеральной власти. Эти тенденции присущи и России.

Новые явления последних лет в нашей стране (образование в составе Российской Федерации и принятие в состав Российской Федерации новых субъектов) обогащают теорию и практику федерализма, способствуют развитию федерального и регионального законодательства в данной сфере.

В соответствии с нормами федеративного устройства России строится система органов государственной власти, определяется компетенция важнейших из них. Поэтому соответствующий институт конституционного права расположен вслед за институтом федеративного устройства. Основы формирования и функционирования системы органов публичной власти является базовым институтом для административного, финансового, муниципального и многих других (а точнее — практически всех) отраслей права. С усложнением общественных отношений и управленческих задач, усилением влияния гражданского общества данный институт не может не претерпевать изменений. Так, появление новых инновационных технологий и осознание опасности отставания от научно-технического

¹¹ Крусс В. И. Конституционализация фискально-экономических обязанностей в Российской Федерации : монография. М. : Норма, Инфра-М, 2017. С. 5.

прогресса заставляет создавать такие формирования, как «Роснано», «Сколково», пусть и не являющиеся в строгом смысле государственными, но тесно взаимодействующие с государственными структурами. Развитие цифровых технологий заставляет менять не только документооборот, но и внутреннюю структуру органов власти, вводя соответствующие подразделения и должности. Неуклонное развитие институтов гражданского общества и общественного контроля способствуют переформатированию организации работы публично-властных структур в сторону открытости, прозрачности принимаемых решений, учета мнения экспертных сообществ — экспертно-консультационные советы создаются при каждом органе власти и активно участвуют в принятии решений.

На развитие системообразующих институтов конституционного права влияет целый ряд разнообразных факторов. Их выявление имеет значение, поскольку воздействие на эти факторы позволяет существенным образом повлиять на сами институты и регулируемые ими общественные отношения.

Не последнюю роль играют *геополитические факторы*, в частности сосуществование ценностей восточной и западной цивилизации в России как евразийской стране; факторы *глобализационные* (воздействие глобальных процессов и проблем современности, которые не могли не оказать влияния на содержание и функционирование институтов и отношений в регулируемых конституционным правом сферах).

Невозможно отрицать неоднозначного влияния *политических* факторов, поскольку конституционное право гораздо более, чем любая другая отрасль, связано с политической сферой жизни общества, и ее нормы наиболее тесно переплетаются с политическими нормами и правилами. Как отмечает В. Д. Зорькин, современная конституционно-правовая реальность неоднозначна. В этой реальности налицо множество разрывов между оболочками — формами властных, социальных и других институтов, с одной стороны, и содержательным наполне-

нием этих институтов — с другой. Множество разрывов между формой и содержанием, между должным и существующим, между правом как должным и политикой в ее фактическом многообразии¹².

Воздействие на политические факторы, включая постепенную демократизацию политического режима, развитие институтов гражданского общества, политического и правового сознания граждан, кропотливую работу, направленную на повышение доверия граждан к политической власти вообще и отдельным ее элементам — выборам, референдумам, партиям и др., призвано способствовать положительному развитию конституционно-правовых норм и институтов. В то же время политические факторы не могут абстрагироваться от современных вызовов, в частности от угрозы терроризма, вынуждающих государство ограничивать некоторые демократические свободы. Поиск золотой середины — максимально возможные меры обеспечения безопасности и оптимальное в рамках демократического режима ограничение свобод — важнейшая задача государства по координации политических факторов.

Правовые факторы, выражающиеся в нестабильности законодательства (особенно — законодательства о выборах, налогах), в недостаточно высоком уровне правовой культуры населения, несовершенстве законодательного процесса, слабом влиянии на этот процесс институтов гражданского общества, обусловили нерешенность ряда концептуальных вопросов конституционного права.

Не в последнюю очередь на структуру и функционирование системообразующих институтов конституционного права влияют факторы *организационные*, в том числе: многоуровневость территориального устройства публичной власти и огромные географические масштабы территории, которые обусловили необходимость создания сложной системы органов публичной власти, включающей федеральный, региональный и местный уровни; учет особенностей территорий в формировании региональных и местных представительных орга-

¹² Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд. М. : Норма, 2008. С. 29.

нов, в их наименовании, структуре, количестве депутатов.

В глубоком исследовании нуждаются *социальные* факторы, которые во многом определяют, в какой мере существующая система власти адекватна сложившемуся укладу общественной жизни и закономерностям социального развития. К социальным факторам можно отнести явную недостаточность (если не полное отсутствие) социальной солидарности и явно недостаточную востребованность данной идеи; сильно бросающуюся в глаза неоднородность общества, резкое имущественное расслоение, а также усиление сегментации общества по другим основаниям.

Позитивное воздействие институтов конституционного права на соответствующие общественные отношения возможно лишь в том случае, если происходит коренная трансформация нравственно-культурных ценностей и дифференциация социальной структуры с осознанием каждой социальной группой как общественных интересов, так и групповых. Учет интересов различных социальных слоев и групп в законодательстве и на практике — задача, актуальность которой носит непреходящий характер во всем мире.

Психологические факторы выражаются прежде всего в недостаточной востребованности общественным сознанием россиян демократических институтов конституционного права и непреходящих ценностей конституционализма. Большое влияние на психологическое отношение людей к конституционно-правовым институтам оказывают повседневная политическая практика органов публичной власти, эффективность и качество принимаемых ими решений, повседневная работа по решению насущных проблем каждого человека.

Немаловажную роль играют факторы *личностные*. Для России исторически характерно доминирующее влияние на элиту и общество в целом одного авторитетного лидера. Задуматься над влиянием личностного фактора на соотношение властей призывал профессор

С. А. Авакьян¹³. Эффективность функционирования любой сферы общественной жизни напрямую зависит от конкретных людей, которые ее профессионально осуществляют. В то же время нормы конституционного права и общественная практика должны содержать такие гарантии, чтобы негативное влияние возможных отрицательных личностных качеств лиц, занимающих высшие государственные посты, было минимизировано.

Негативное влияние *экономических* факторов (недостаточно высокий уровень экономического развития страны и уровень жизни населения) можно преодолеть с помощью продуманной социально-экономической политики государства, обеспечивающей повышение благосостояния граждан. Только граждане, имеющие достойный уровень жизни и определенную экономическую независимость, граждане, которым «есть что терять», заинтересованные в стабильном функционировании политической и экономической систем, способны на осознанное и деятельное участие в рамках гражданского общества в реализации демократических институтов конституционного права и закрепляемых ими конституционных ценностей.

Приведенный перечень факторов не может быть исчерпывающим. Все они тесно переплетаются между собой и с морально-этическими факторами, которые должны пронизывать все нормы и институты конституционного права, равно как и других отраслей.

Совершенствование как всей системы конституционного права, так и ее системообразующих институтов, которые, изменяясь, способны придать новое качество системе в целом, возможно путем постоянного воздействия на перечисленные и иные факторы. Но вряд ли такое воздействие может быть оказано только путем совершенствования нормативно-правовой основы. К регулированию динамично развивающихся институтов конституционного права все больше призываются иные виды социальных норм. Так, в решениях Конституционного Суда РФ все чаще используются категории

¹³ Авакьян С. А. О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 3.

«конституционализм», «справедливость», «гуманизм», «мораль», «солидарность». Конституционализм, как утверждает Н. С. Бондарь, — если он является реальным, а не фиктивно-декларативным — представляет собой понятие не только публично-правовое, но и нравственно-этическое. Более того, конституционализм, будучи в своей основе политико-правовым явлением, предстает в то же время, говоря языком И. Канта, и как нравственный императив, причем не только для субъектов публичной

власти, но и для каждого члена общества как гражданина России¹⁴.

Таким образом, главная сущность системообразующих институтов конституционного права состоит не только в правовых, но и нравственных началах. Учитывая определяющее влияние конституционного права на содержание всех отраслей, такими началами должна быть проникнута вся российская система права в ее сложных переплетениях с этикой, моралью, нравственностью, гуманизмом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционный лексикон. Государственно-правовой терминологический словарь. — М. : Юстицинформ, 2015. — 640 с.
2. Авакьян С. А. О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 3. — С. 3—5.
3. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. — М. : Норма, Инфра-М, 2011. — 544 с.
4. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. — 2-е изд. — М. : Норма, 2008. — 592 с.
5. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : ТК Велби, Проспект, 2006. — 608 с.
6. Колюшин Е. И. Конституционное право России : курс лекций. — М. : Норма: Инфра-М, 2015. — 381 с.
7. Кононов К. А. Конституционно-правовой институт: теоретико-методологические основания исследования категории // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 7. — С. 3—7.
8. Конюхова И. А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. — М. : Формула права, 2006. — 496 с.
9. Крусс В. И. Конституционализация фискально-экономических обязанностей в Российской Федерации : монография. — М. : Норма, Инфра-М, 2017. — 304 с.
10. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права — М. : Юрист, 2001. — 444 с.
11. Постников А. Е. Тенденции развития институтов конституционного права // Журнал российского права. — 2011. — № 10. — С. 27—34.

Материал поступил в редакцию 21 июня 2018 г.

¹⁴ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М. : Норма, Инфра-М, 2011. С. 4—5.

CORE INSTITUTIONS OF CONSTITUTIONAL LAW

SADOVNIKOVA Galina Dmitrievna, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
sadovnikovag@inbox.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The article is devoted to current theoretical issues related to the system-structural formation of constitutional law. The author considers the main approaches to the subject matter of constitutional law and its constituent institutions. Particular attention is paid to the characteristics of the main institutions of constitutional law, to which the author relates the foundations of the constitutional system, the foundations of the legal status of the individual, the federative structure, the right to vote, the foundations of the formation and functioning of the system of public authorities. An important place in the article is assigned to the definition and analysis of factors influencing the development of system-forming institutions, as well as their inherent tendencies. In the author's opinion, the essence of the constitutional law core institutions contains not only legal, but also moral principles.*

Keywords: *constitutional law, subject matter, system, constituent institutions, branch, constitution, human rights, federalism, trends, factors.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avak'yan S. A. Konstitutsionniy leksikon. Gosudarstvenno-pravovoy terminologicheskiy slovar'. — M. : Yustitsinform, 2015. — 640 s.
2. Avak'yan S. A. O vozmozhnykh i konstitutsionno legitimnykh putyakh izmeneniya balansa vlastey v Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2008. — № 3. — S. 3—5.
3. Bondar' N. S. Sudebniy konstitutsionalizm v Rossii v svete konstitutsionnogo pravosudiya. — M. : Norma, Infra-M, 2011. — 544 s.
4. Zor'kin V. D. Rossiya i Konstitutsiya v XXI veke. — 2-e izd. — M. : Norma, 2008. — 592 s.
5. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Konstitutsionnoe pravo Rossii : uchebnik. — 4-e izd, pererab. i dop. — M. : TK Velbi, Prospekt, 2006. — 608 s.
6. Kolyushin E. I. Konstitutsionnoe pravo Rossii : kurs lektsiy. — M. : Norma: Infra-M, 2015. — 381 s.
7. Kononov K. A. Konstitutsionno-pravovoy institut: teoretiko-metodologicheskie osnovaniya issledovaniya kategorii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2013. — № 7. — S. 3—7.
8. Konyukhova I. A. Mezhdunarodnoe i konstitutsionnoe pravo: teoriya i praktika vzaimodeystviya. — M. : Formula prava, 2006. — 496 s.
9. Kruss V. I. Konstitutsionalizatsiya fiskal'no-ekonomicheskikh obyazannostey v Rossiyskoy Federatsii : monografiya. — M. : Norma, Infra-M, 2017. — 304 s.
10. Kutafin O. E. Predmet konstitutsionnogo prava — M. : Yurist', 2001. — 444 s.
11. Postnikov A. E. Tendentsii razvitiya institutov konstitutsionnogo prava // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2011. — № 10. — S. 27—34.