

УДК 342.4

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ КОНСТИТУЦИОННОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА

Р. Г. Нурмагамбетов

Костанайский филиал

Челябинского государственного университета (Казахстан)

Поступила в редакцию 1 ноября 2018 г.

Аннотация: проводится политико-правовой анализ признаков конституционного регулирования как самостоятельного правового явления. Автор на основе анализа различных точек зрения придерживается позиции, что в настоящее время в юридической литературе не преодолено еще до конца одностороннее представление об отличительных особенностях конституционного регулирования, объясняя это тем, что в характеристике данного вопроса ученые проводят правовую параллель с особенностями правового регулирования, не указывая на специфические особенности содержания отличительных особенностей конституционного регулирования имеет сегодня доктринальное значение. Оно предстает в виде необходимого конституционного явления социальной действительности, политико-правового инструмента государства, которому присуще определенное своеобразие. Автор считает, что, наряду с общепризнанными признаками, конституционное регулирование обладает признаками, которые не указаны в юридической литературе. Помимо выделения таких особенностей, как системность, нормативность, общеобязательность, высокая государственная обеспеченность, особая политико-юридическая значимость, комплексный характер, учредительность, устойчивость в сочетании с динамизмом регламентации общественных отношений, программное значение, высокая степень реальности конституционного регулирования, оно обладает и двуединой природой, особым целеполаганием, цикличным характером в упорядочении отношений, особой сферой регулирования отношений и собственным своеобразным публично-правовым механизмом действия. На основании анализа этих признаков, их содержательных особенностей предложено авторское определение понятия конституционного регулирования как всестороннего, целенаправленного, циклического политико-правового воздействия государства на особую сферу общественных отношений при помощи универсального конституционного инструментария, закрепленного в его специфическом механизме.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционное регулирование, общественные отношения, регулирование, инструменты, общество, государство, сфера отношений, системность, нормативность, общеобязательность, высокая государственная обеспеченность.

Abstract: *the article presents a political and legal analysis of the features of constitutional regulation as an independent legal phenomenon. The author on the basis of the analysis of different points of view holds the position that currently in the legal literature is not overcome before the end and the one-sided view of the distinctive features of constitutional regulation explaining this by the fact that in the characteristics of this issue, scientists draw a legal parallel with the peculiarities of legal regulation without pointing to the specific features of this constitutional phenomenon. The article proves the position that the understanding of the content of the distinctive features of constitutional regulation is of doctrinal importance today. It appears as a necessary constitutional phenomenon of social reality, political and legal instrument of the state, etc. which is characterized by a certain originality. The author believes that along with the generally recognized features indicated by the authors, the constitutional regulation has features that are not specified in the legal literature. In addition to the allocation of such features as consistency, normativity, universal validity, high state security, special political and legal significance, complex nature, Foundation, stability, combined with the dynamism of regulation of public relations, program value, high degree of reality of constitutional regulation, it has a dual nature, special purpose, cyclical nature in the ordering of relations, a special sphere of regulation of relations and its own kind of public-legal mechanism of action. Based on the analysis of these features of their content features, the author proposes the definition of the concept of constitutional regulation as a comprehensive purposeful, cyclical political and legal impact of the state on the special sphere of social relations with the help of universal constitutional tools enshrined in its specific mechanism.*

Key words: *the Constitution of the Russian Federation, constitutional regulation, public relations, regulation, tools, society, state, sphere of relations, system, normativity, General obligation, high state security.*

Исследование конституционного регулирования ставит задачу характеристики его признаков. Представляется, что без анализа особенностей этого явления невозможно понять его структурные составляющие и найти пути решения отдельных методологических вопросов. Применительно к предмету исследования характеристика особенностей конституционного регулирования видится в обозначении таких свойств, которые характеризуют сущностные современные глубинные признаки, отличающие это понятие от других понятий конституционного права.

Переходя к рассмотрению предмета исследования, отметим, что под признаками в словарях русского языка принято понимать показатели, приметы, знаки, по которым можно узнать, определить что-либо¹.

В настоящее время наряду с характеристикой понятия не преодолено еще до конца и одностороннее представление об его отличительных особенностях. В характеристике данного вопроса проводится правовая параллель с особенностями правового регулирования.

Авторы выделяют и характеризуют такие особенности, как системность, нормативность, общеобязательность, высокая государственная обеспеченность, особая политико-юридическая значимость, комплексный характер, учредительность, устойчивость в сочетании с динамизмом

¹ См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка : около 53 000 слов / под общ. ред. Л. И. Скворцова. 24-е изд., испр. М., 2005. С. 764.

регламентации общественных отношений, программное значение, высокая степень реальности конституционного регулирования.

Данные особенности подробно обозначены в работах советских авторов, занимавшихся исследованием понятия конституционного регулирования. Так, Л. А. Морозова отмечала наличие у конституционного регулирования вышеперечисленных свойств². Позицию Л. А. Морозовой поддерживают Е. И. Фарбер, О. О. Миронов, Н. А. Михалева. Так, Е. И. Фарбер указывал на такие особенности, как политико-правовой характер конституционного регулирования, классовая сущность, социальное и юридическое назначение конституционного регулирования, его комплексный характер. По его мнению, социальное назначение конституционного регулирования состоит в обеспечении народного суверенитета, а юридическое – заключается в конституционной законности³. О. О. Миронов отмечал также такие отличительные черты конституционного регулирования, как универсальность и комплексный характер⁴.

На наш взгляд, обозначенные учеными признаки конституционного регулирования не потеряли своей актуальности, несмотря на более чем 30-летний период их теоретического оформления. К примеру, выделение такого признака, как особая политико-юридическая значимость, актуально и в настоящее время. Конституционное регулирование как и в советский период является крайне политизированной категорией, механизм и эффективность действия которой зависят от политико-правовой обстановки, существующей в Российском государстве. Как отмечает В. В. Киреев, «известная степень политизированности конституционного права является бесспорной. Она обусловлена самой сущностью общественных отношений, охватываемых предметом конституционно-правового регулирования»⁵. Такое положение придает специфическую окраску воздействию на общественные отношения. Балансируя между желаемым и действительным, представления о конституционном регулировании, его особенностях зависят от заложенного в отдельно взятый исторический период идеологического, политического, экономического содержания норм, являющихся предметом возведенных в ранг конституционных ценностей.

Но есть признаки конституционного регулирования, которые актуализировались по причине произошедших политико-правовых изменений государства. По мнению Н. М. Добрынина, «последовательное разрушение советской идеологии и выстроенной на ее основе системы ценностей в перестроечный период, а равно и в последующие периоды реформ, при

² См.: Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 21.

³ См.: Фарбер Е. И. Конституционное регулирование в советском обществе // Проблемы конституционного права. Саратов, 1974. Вып. 1 (2). С. 3–5.

⁴ См.: Миронов О. О. Конституционное регулирование общественных отношений в СССР : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1986. С. 16.

⁵ Киреев В. В. Формирование научных представлений о конституционных рисках в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 13.

отсутствии достойной альтернативы привели к дезориентации в российском обществе. В условиях «вакуума» Конституция Российской Федерации 1993 года со всеми отраженными в ней демократическими и гуманистическими завоеваниями, ценностями и идеалами имеет перспективу не иначе, как только лишь девальвации, ибо элементарно отсутствует подготовленная почва для их плодотворного культивирования в обществе»⁶.

Считаем, что уяснение содержания отличительных особенностей конституционного регулирования имеет сегодня доктринальное значение. Оно предстает в виде необходимого конституционного явления социальной действительности, политико-правового инструмента государства и т. д., которому присуще определенное своеобразие.

В юридической литературе выделяются такие особенности конституционного регулирования, как всесторонний характер, разносторонний характер воздействия, первичность регулирования общественных отношений в разнообразных сферах жизнедеятельности государства и общества и реальность.

Обозначение разностороннего характера воздействия конституционного регулирования позволяет ученым определить масштаб и сферу воздействия, а также круг субъектов. Если проанализировать нормы Конституции РФ, можно увидеть, что под действие конституционного регулирования попадают разнообразные общественные отношения. Именно с их помощью поддерживается социальная сущность государства, обеспечивается приоритет прав и свобод человека и гражданина, их всеобщность, равенство, единство, сбалансированный порядок взаимоотношений гражданина с органами государства и т. д.

По мнению В. А. Рыжова, «конституционное право посредством своих норм и институтов регулирует общественные отношения, которые составляют фактическую конституцию общества, основу всего устройства общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением публичной, главным образом государственной, власти. Это отношения между человеком, обществом и государством и основополагающие отношения, определяющие устройство государства и его функционирование»⁷.

С процессом наполнения норм новым содержанием расширяется и вектор воздействия конституционного регулирования. Об особенностях конституционного регулирования бюджетных отношений в условиях трансформации Российского государства пишет Н. С. Крылова⁸. Во мно-

⁶ Добрынин Н. М. Современное понимание о конституционализме в России : онтологический консонанс или фрустрационный диссонанс юридической картины социального бытия? // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 11.

⁷ Рыжов В. А. Предмет и метод конституционного права // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1999. С. 34.

⁸ См.: Крылова Н. С. Воздействие европейских интеграционных процессов на конституционное регулирование бюджетных отношений в государствах – членах ЕС // Труды института государства и права РАН. 2016. № 1. С. 173.

гом эту мысль подтверждают и зарубежные ученые, которые также обращают внимание на появление новых видов отношений, подвергающихся конституционному регулированию.

По мнению ведущего европейского специалиста в области конституционного права I. H.-V. Majtenyi, «после политических преобразований конституционное регулирование различных новых видов отношений стало характерной чертой конституционной деятельности в Центральной и Восточной Европе»⁹. Описывая их виды, он подробно останавливается на регулировании этнических отношений, указывая на то, что такие страны, как Венгрия, Словения, Румыния, имеют схожие конституционные нормы, которые ранее отсутствовали¹⁰.

Необходимо отметить, что во многих странах мира изменение политико-правовой ситуации повлекло появление новых конституционных норм. Думается, что данная тенденция расширения воздействия конституционного регулирования характерна для всех государств без исключения.

Переходя к характеристике признаков конституционного регулирования, отметим наличие такого признака конституционного регулирования, как реальность. Реальность конституционного регулирования означает, что регулирование общественных отношений происходит в социальной действительности, в частности в решении насущных социальных задач, таких как предоставление возможности удовлетворения общественных и личных интересов в политической, экономической, духовной областях. Подробную характеристику этого признака в своей работе дает М. Ф. Маликов¹¹.

Следующий признак конституционного регулирования – особый круг субъектов, который позволяет выделить участников воздействия конституционного регулирования – граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, должностных лиц, народ, государство, органы государственной власти Федерации и органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации.

Наряду с общепризнанными признаками, обозначенными авторами, конституционное регулирование обладает признаками, которые не указаны в юридической литературе. К их числу можно отнести двуединую природу этого явления, особое целеполагание, циклический характер в упорядочении отношений, особую сферу регулирования отношений и обладание собственным своеобразным публично-правовым механизмом действия, в содержание которого входят средства, при помощи которых осуществляется конституционное воздействие на общественные отношения.

⁹ Majtenyi I. H. Constitutional Regulation in Europe on the Status of Minorities Living Abroad // *Minority Politics and Minorities Right*. 2002. № 4. P. 135–138.

¹⁰ См.: Ibid.

¹¹ См.: Маликов М. Ф. Основы конституционного права Российской Федерации : учеб. пособие. Уфа, 2003. С. 45.

Для раскрытия признаков конституционного регулирования методологически важно обозначить позицию о том, что под конституционным регулированием понимается целенаправленное воздействие государства при помощи особого универсального конституционного инструментария в виде средств (способов, приемов) воздействия на общественные отношения с целью их упорядочения и развития.

Первый признак, на характеристике которого хотелось бы остановиться, – это двуединая природа воздействия на общественные отношения, обладая которой, конституционное регулирование соединяет воедино различные идеи, концепции, отраженные в смысле норм права, ставит единые для всех субъектов цели и задачи.

В настоящее время двуединая природа конституционного регулирования проявляется в том, что одни сферы деятельности регулируются напрямую, другие – посредством принципов, складывающихся в публично-правовой сфере. Уместно привести точку зрения И. В. Выдринна о том, что «конституционные установления важны в определении принципиальных моментов, касающихся социального статуса Российского государства, народного и государственного суверенитета или признания человека, его прав и свобод высшей ценностью. Эти и многие другие положения, образующие основы конституционного строя, оказывают действительно важное воздействие на все стороны национальной жизни, задают их основные параметры»¹².

Как показывает практика реализации конституционных норм, это воздействие в зависимости от вида общественных отношений может носить различный, очень часто специфический характер в силу особого правового статуса Конституции РФ. Применительно к конституционному регулированию важно вести речь о преобладании прямого воздействия, связанного с установлением баланса отношений в политической, экономической, духовно-нравственной сферах.

Рассматривая универсальный прямой характер конституционного регулирования, нельзя не привести точку зрения А. В. Безрукова о том, что «Конституция РФ – универсальный правовой документ, обладающий юридическим верховенством и юридической силой, прямым действием и центральным местом в правовой системе»¹³.

Особенностью прямого конституционного регулирования является и то, что при воздействии на основополагающие виды отношений закрепляются и защищаются фундаментальные незыблемые системообразующие ценности и идеи, которые распространяются на все, без исключения, субъекты правоотношений.

В Конституции РФ в ч. 2 ст. 8 и ч. 2 ст. 9 прямо регулируются отношения в сфере собственности на землю. Утверждается, что в Россий-

¹² *Выдрин И. В.* Об отрасли и науке конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 4.

¹³ *Безруков А. В.* Обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации в контексте конституционализации отраслей национального права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 13–18.

ской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Единство конституционного регулирования во многом корреспондируется с решениями Конституционного Суда РФ, которые подчеркивают значимость конституционного регулирования, они оказывают существенное влияние на развитие понятия в целом и процесса конституционного регулирования в частности.

В постановлении от 18 июня 2018 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. П. Звягинцева Конституционный Суд выявил несоответствие действующего законодательства и постановил принять меры по приведению процесса конституционного регулирования по рассматриваемому предмету в соответствие с действующими нормами Конституции РФ¹⁴.

Опосредованное регулирование более применимо к характеристике конституционно-правового регулирования, понятия, предмет воздействия которого гораздо шире, чем конституционного регулирования. Опосредованное конституционное регулирование носит сегодня более широкий характер, чем ранее, и связано с упорядочением тех новых видов общественных отношений, которые определили качественные изменения правовой реальности.

Одним из признаков конституционного регулирования является наличие особого целеполагания. В конституционном праве цели составляют единую систему, звенья которой объединяются внутренним единством и взаимодействием. Конституционному регулированию свойственно также единство и взаимодействие целей, поскольку его действие как юридического инструмента государства направлено на упорядочение реальных общественных отношений. Целеполагание включает в себя юридическую, социально-психологическую и политическую составляющую.

Юридическая составляющая конституционного регулирования проявляется в регламентации основных видов общественных отношений. Социально-психологическая составляющая – это участие в формировании в сознании субъектов образа правомерного поведения, образа поведения, который соотносится с общепризнанной в Российской Федерации моделью поведения субъектов конституционных правоотношений.

Что касается политической составляющей: посредством процесса конституционного регулирования государство, воздействуя на сознание, не-

¹⁴ URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFD_20180622_29.pdf (дата обращения: 22.06.2018).

прерывно доводит до субъектов конституционного регулирования свою политическую волю.

Все три составляющие образуют современный, соединенный единой целью синтез многопланового воздействия на множество переплетенных общей целью общественных отношений. Целью этого процесса является установление сбалансированного конституционного порядка путем воздействия на нравственную, политико-правовую и воспитательную составляющую поведения субъекта. Эта позиция во многом соответствует правовой доктрине, характерной для романо-германской правовой семьи, к части которой можно отнести и Российскую Федерацию.

Признаком конституционного регулирования является наличие особой сферы регулирования отношений, строго обозначенной нормами Конституции РФ. Именно эта особенность отличает конституционное регулирование от других видов правового регулирования. Исследование сферы конституционного регулирования общественных отношений неразрывно связывается учеными-юристами с предметом и пределами конституционного регулирования¹⁵.

Строгое политико-правовое обозначение сферы конституционного регулирования позволяет ученым установить баланс взаимоотношений между основными компонентами (элементами) политической системы и закрепить форму и порядок взаимоотношений между ними. В частности, это можно наблюдать в установлении баланса интересов в сфере реализации прав и свобод человека и гражданина (его политических прав), порядке организации высшей власти государства, закреплении и гарантировании принципов федеративного устройства государства и внешнеполитической деятельности.

Следующий признак конституционного регулирования – наличие особого механизма, с помощью которого достигается его практическая составляющая. Современный уровень развития Российского государства показывает, что механизм конституционного регулирования представляет собой тот недостающий элемент, который отвечает за эффективность воздействия на общественные отношения, доминирующая роль в котором принадлежит нормам конституционного права. Необходимо констатировать, что произошедшие изменения в юридическом режиме способствовали появлению новых видов субъектов, расширению предмета регулирования общественных отношений, установлению пределов конституционного регулирования и т. д. Посредством механизма конституционного регулирования обеспечивается действенность норм Конституции РФ как норм, обладающих высшей юридической силой, прямым действием и широтой применения на всей территории Российской Федерации в сфере основ конституционного строя, основ правового положения

¹⁵ См.: *Айткожин К. К., Сексембаева Е. Т.* Актуальные проблемы конституционного регулирования в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Сер. Юрид. 2002. № 1. С. 3–5.

человека и гражданина, организации государственной власти и местного самоуправления.

Механизм конституционного регулирования отвечает на вопросы, каким образом происходит конституционное регулирование общественных отношений (стадии), какие средства, способы и приемы задействованы в этом процессе, на какие виды конституционных норм опирается, достигаются ли цели воздействия. Феномен механизма конституционного регулирования заключается в том, что с его помощью можно отследить многогранный сложный путь конституционного регулирования от нормы Конституции РФ до достижения эффекта воздействия на конкретный вид отношений.

Таким образом, вышеперечисленные признаки характеризуют разнообразные политико-правовые грани этого явления как самостоятельной категории науки конституционного права. К особенностям конституционного регулирования можно отнести такие черты, как всесторонний характер воздействия, политико-юридическая значимость, особый круг субъектов, прямая универсальная природа, целеполагание, циклический характер, особая сфера регулирования и наличие собственного механизма.

Костанайский филиал Челябинского государственного университета (Казахстан)

Нурмагамбетов Р. Г., кандидат юридических наук, профессор кафедры права

E-mail: Orel032@mail.ru

Kostanay Branch Chelyabinsk State University (Kazakhstan)

Nurmagambetov R. G., Candidate of Legal Sciences, Professor of the Law Department

E-mail: Orel032@mail.ru