

УДК 342.3

КОНСТИТУЦИЯ КАК ИСТОЧНИК НАДПОЗИТИВНОГО ПРАВА

Б.Л. Железнов

Аннотация

В статье исследуется проблема соответствия текущего российского законодательства «внутреннему императиву» Конституции РФ; формулируются принципы Конституции и приводятся примеры расхождения с этими принципами в некоторых законодательных актах последнего времени.

Ключевые слова: Конституция РФ, надпозитивное право, верховенство Конституции, действующее федеральное законодательство, принципы Конституции, толкование.

В правовой науке конституция однозначно рассматривается как основной источник права, но чаще всего – права позитивного, права как системы юридических норм. Еще чаще этот подход применяется на практике. Но, как известно, существует еще одна ипостась права – право надпозитивное, право как императив, и в основе его также лежит конституция, однако уже не как система основных норм позитивного права, а как система принципов, определяющих сущность, дух основного закона. И хотя некоторые из этих принципов находят прямое выражение в конкретных нормах конституции, ни одна конституция не воспроизводит текстуально всю систему определяющих ее принципов, представляя это делать государствоведению. Впрочем, и в правовой науке принципам конституции уделяется гораздо меньше внимания, нежели ее позитивному началу.

В этой связи представляется полезным и целесообразным остановиться, насколько это возможно сделать в рамках настоящей статьи, то есть хотя бы в плане перечисления, на тех важнейших принципах действующей российской Конституции, которые уже так или иначе сформулированы в источниках отечественной науки конституционного права. К ним относятся:

- полновластие и самоуправление народа;
- первичность и единство власти народа в сочетании с разделением властей и соответствующим разграничением компетенции между органами государства;
- верховенство и строгая иерархия законов, их соответствие конституции;
- реальное обеспечение прав и свобод человека как высшей ценности;
- взаимная ответственность личности и государства, равенство всех перед законом;
- взаимная ответственность государства и гражданского общества;
- политический и идеологический плюрализм;

- единство общечеловеческих ценностей;
- федерализм, расовое, национальное и конфессиональное равноправие, свобода народов в выборе правомерных форм своего национального самоопределения;
- автономия местного самоуправления в ограниченных пределах ее государственно-правового регулирования;
- многообразие и равенство перед законом форм собственности, развитие контролируемой государством рыночной экономики;
- приоритет общепризнанных принципов, норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

Конечно, приводимый перечень – далеко не аксиома и не свод библейских заповедей. Сформулированные в нем принципы могут дифференцироваться, обобщаться или дополняться, приобретать иную редакцию. Но даже этот примерный перечень в целом позволяет охарактеризовать внутренний демократический императив нашего Основного Закона, его надпозитивную сущность, что особенно важно для формирующейся правовой системы России.

Между тем не только в нашей стране, но и в любом другом государстве, как свидетельствует печальный опыт истории, политическая элита способна трансформировать даже конституционный строй и формы правления, не внося текстуальные поправки в действующие основные законы. В науке права подобные изменения называются «преобразованием конституции» [1, с. 5]. При этом чем абстрактнее сформулированы нормы в статьях конституции, чем больше в них серьезных пробелов, тем больше возможностей приобретает власть для подобных манипуляций, осуществляя их посредством издания актов текущего нормотворчества. Преобразованию конституции может способствовать и прагматическая интерпретация ее норм в актах судебного конституционного контроля.

К сожалению, факты говорят о том, что в современной России за последние несколько лет был принят ряд законов и иных нормативных актов, которые хотя и не привели к преобразованию действующего Основного Закона, но, тем не менее, на наш взгляд, строятся на весьма вольном подходе к толкованию принципов, составляющих демократическую сущность, внутренний императив действующей Конституции. Отсюда вопрос: всегда ли осознает и учитывает законодатель те пределы интерпретации Основного Закона, которыми он, законодатель, должен быть объективно ограничен, независимо от политических, правовых и персональных предпочтений «человеческого фактора», от мнения конкретных политических «тяжеловесов»? В демократическом мире к таким пределам наука права относит прежде всего конституционные принципы, в которых реализуется полновластие народа (подробнее об этом см. [2]). Без четкой и честной ориентации на эти критерии неизбежны ситуации, когда конституцию формально не затрагивают, но на деле обходят, нередко умышленно, причем в вопросах, достаточно болезненных для общества, а в результате демократия, гарантируемая конституцией, на деле перерастает в демократию симулятивную, проще говоря – в демагогию.

Важная роль в защите общества от произвольной интерпретации конституционных норм, бесспорно, принадлежит судам конституционной юрисдикции,

но если обратиться к российской действительности, то способность Конституционного Суда РФ эффективно и своевременно выполнять эту функцию пока вызывает определенные сомнения. Достаточно вспомнить, что к началу 2009 г. около 30 решений этого высокого Суда еще не были реализованы [3], несмотря на то что, согласно Федеральному Конституционному Закону от 15 декабря 2001 г., решения КС должны выполняться в установленные сроки, а именно до 2 месяцев для Президента и Правительства РФ, до 6 месяцев – для парламента субъекта РФ. Значимость Конституционного Суда РФ можно было бы существенно повысить, возвратив ему закрепленное законом 1991 г. и утраченное позднее право рассматривать дела по собственной инициативе, а не только на основе «давальческого сырья». Сейчас, когда этим Судом наработан большой опыт решения сложных вопросов общегосударственного значения, вряд ли следует опасаться его неправомерных инициатив на ниве охраны Конституции.

Серьезные замечания ряда ученых и политиков вызвали, в частности, некоторые законодательные новации последних лет, особенно по вопросам выборов в Госдуму ФС, организации референдума, правового регулирования партийной системы и дальнейшего развития российского федерализма.

Обращаясь к избирательным новациям, необходимо исходить из отсутствия в нашей Конституции норм, закрепляющих основы избирательного права, что весьма прискорбно, так как создает возможность для политических манипуляций в текущем законодательстве о выборах. Плохо, что Конституция не определяет и основы организации выборов депутатов Госдумы, ограничившись указанием на то, что порядок выборов устанавливается федеральным законом (п. 2 ст. 96). Состояние нашей избирательной системы приходится анализировать, сопоставляя ее не с конкретными конституционными нормами, а с конституционным принципом народовластия и основными политическими правами личности.

Что же мы получили в избирательной сфере? Главным образом отмену выборов в Госдуму по мажоритарным округам и переход к формированию этой палаты исключительно по пропорциональной системе, то есть по партийным спискам; установление 7%-ного заградительного барьера; отказ от графы «против всех»; ликвидацию порога явки избирателей.

В результате первые же выборы в 2007 г. сразу отсекали практически все партии, за исключением правящей «Единой России», КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России». Итог: в Думе оказалась реально только одна оппозиционная фракция (КПРФ); даже если с ней заодно выступят по какому-либо вопросу ЛДПР и правороссы (что практически трудно предположить), единороссы, насчитывающие 315 депутатов, могут одни принять любой закон, включая конституционный.

Не случайно президент Д.А. Медведев в своем послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. внес предложение о создании реальных условий для других партий, позволяющих им проводить в Думу хотя бы 1–2 депутатов. Но это вряд ли существенно сократит возможности правящей партии и ее думской фракции принимать дискреционные решения, опираясь на свое подавляющее большинство.

А ведь именно в мажоритарных избирательных округах разворачивалась реальная конкуренция между конкретными кандидатами на уровне рядового избирателя; в ряде случаев кандидат мог лично быть известен избирателям, округ закреплялся именно за этим депутатом для дальнейшей работы со своим электоратом. Все это сегодня применительно к выборам в Госдуму «ушло в песок», благо для региональных парламентов пока сохраняется возможность избираться и по пропорциональной, и по мажоритарной системам.

Едва ли способствует укреплению народовластия и отмена графы «против всех». На прежних выборах в Госдуму она собирала в ряде регионов от 10% до 20%. Сегодня избиратели, не желающие голосовать ни за одну партию, представленную на выборах, уходят в безликую массу, вообще не участвующую в голосовании, в абсентеизм, между тем как ранее, придя на выборы и проголосовав против всех, они не отождествлялись с людьми, безразличными к судьбам страны, а хотя бы косвенно выражали свое несогласие с тем, что в стране происходит, заставляя в силу своей численности о многом задуматься политиков, стоящих у власти.

И еще одно замечание: если сначала формируются партийные списки кандидатов, а для того, чтобы беспартийный мог попасть в список, он должен заручиться рекомендациями 10 членов партии, то все это, с точки зрения рядового избирателя, при отсутствии мажоритарного округа не может не выглядеть как установление высокого отборочного барьера, препятствующего его прямому волеизъявлению об избрании конкретного носителя его избирательской воли в федеральном парламенте. Что же касается отмены порога явки избирателей, то это обстоятельство также стимулирует безусловную победу правящей партии, поскольку именно она, единственная из всех партий, имеет глобальный административный ресурс.

Сказанное ставит под сомнение реализацию на уровне федерального парламента ст. 3 Конституции РФ, согласно которой народ – единственный источник власти. Неясно, почему на выборах в Госдуму его власть теперь непременно опосредуется политическими партиями, а за бортом остаются миллионы избирателей, которые до 2007 года могли непосредственно путем прямых выборов посылать 50% своих представителей в Думу по мажоритарным округам. При этом, учитывая, что Совет Федерации вообще формируется посредством многостепенных выборов (через парламенты или при участии парламентов субъектов РФ), следует признать, что в настоящее время уже обе палаты Федерального Собрания формируются, по сути дела, многостепенными выборами.

Бесспорно, приведенные выше избирательные новеллы способствуют формированию крупных политических партий, стабильной партийной системы, тем самым они технологически совершенствуют работу парламента, устраняют возможность излишних дискуссий перед принятием решений и т. п., но при этом они создают опасность того, что с грязной водой мы можем выплеснуть и ребенка, а «ребенок» этот – реальное народовластие, дух и стержень нашей демократической Конституции.

Изменение сроков, на которые избираются Президент и Госдума РФ, почти заблокировало возможность проведения всероссийского референдума. Действующий ФКС «О референдуме Российской Федерации» чрезмерно усложнил

сам порядок организации и проведения референдума, его нельзя проводить в последний год полномочий Президента, иных выборных федеральных органов государственной власти, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории РФ на основании решения уполномоченного федерального органа. А сие означает, что теперь, когда с изменением сроков, на которые избираются Госдума и Президент РФ, возник плавающий график думских выборов по отношению к президентским, «такой запрет может длиться 4 года кряду. Но эту ситуацию исправлять не собираются» [4].

Вопросы вызывают и отдельные правовые акты, регулирующие организацию и деятельность политических партий. Пункт 1 ст. 30 Конституции РФ гарантирует свободу деятельности общественных объединений, между тем наше законодательство о партиях включает слишком детальное регламентирование многих сторон партийной жизни.

В послании Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. предлагается внести в закон о партиях поправки, обязывающие производить ротации руководящего аппарата, с тем чтобы одно и то же лицо не могло занимать должность в этом аппарате дольше определенного срока. По существу, идея благотворная. Но следует ли в принципе именно законодателю, то есть государству, определять такие детали внутренней организации партии? Разве сроки работы партийных лидеров – это дело государства, а не гражданского общества? Думается, что определение сроков пребывания на своих постах партийных лидеров – суверенная задача каждой партии, а не функция законодателя. Государство должно интересоваться (а значит, устанавливаться законом) лишь те параметры, которые необходимы для регистрации политической партии или ее удержания в рамках права.

Настораживает и интерпретация конституционных принципов федерализма в ряде нормативных актов последнего времени, связанных с практикой наделения полномочиями органов власти субъектов РФ. Если в Договоре РФ и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. говорилось не только о разграничении, но и о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения между органами сторон, то сегодня ни о каком взаимном их делегировании речь не идет. Двусторонний договор заключен только о разграничении предметов ведения и полномочий между органами госвласти РФ и органами госвласти Татарстана (ФЗ от 24 июля 2007 г.), с органами других же субъектов договоров у РФ вообще не существует, хотя Конституция РФ заключать их разрешает. Принцип субсидиарности, предполагающий взаимное распределение полномочий и предметов ведения между федерацией и ее субъектами исходя из оптимума их реализации, практически отброшен, наделение полномочиями осуществляется лишь сверху, полномочия и предметы ведения органов субъектов жестко конкретизируются Федеральным Законом от 6 октября 1999 г. и десятками дополняющих его федеральных законодательных актов. Их набралось уже столько, что исполнение всего этого массива на местах чрезвычайно затруднено. Полезный опыт таких стран, как ФРГ, Австрия или Швейцария, выстроивших у себя реальную систему кооперативного федерализма, пока в России не используется.

Одну из качественных особенностей современного федерализма составляет введенный в 2004 году новый порядок наделения граждан полномочиями главы субъекта РФ. Этот порядок, безусловно, имеет и положительные стороны. Однако ранее главы субъектов избирались народом, что предусматривалось конституциями и уставами субъектов и отвечало п. 2 ст. 11 Конституции РФ, согласно которому «государственную власть в субъектах РФ осуществляют **образуемые ими** органы государственной власти». Следовательно, сам факт иного решения этого вопроса посредством текущего федерального законодательства находится в противоречии с высшей юридической силой Конституции.

Не во всех республиках общественность согласна с односторонним подходом федеральной власти к проблемам суверенитета и гражданства республик, к регулированию из центра вопросов, связанных с национальной письменностью и национальным компонентом в сфере образования, поскольку не без оснований относит эти проблемы к принципу самоопределения народов (п. 3 ст. 5 Конституции РФ).

Нет необходимости в упоминании всех спорных проблем, которые сегодня существуют в практике толкования и применения конституционных норм, но бесспорно одно: любые акты текущего нормотворчества, независимо от кажущейся сиюминутной актуальности, непременно должны соответствовать не только букве, но и – в первую очередь – внутреннему демократическому императиву Основного закона России.

Summary

B.L. Jeleznov. Constitution as a Source of Superpositive Law.

The article investigates the problem of consistency of current legislation with “internal imperative” of the Russian constitution. It also formulates the principles of the constitution and considers the latest legal acts containing provisions that do not correspond to these principles.

Key words: constitution of Russian Federation, superpositive law, internal imperative of the constitution, current federal legislation, principles of the constitution.

Литература

1. *Еллинек Г.* Конституции, их изменения и преобразования / Пер. с нем. – СПб.: Юрид. кн. кл. «Право», 1907. – 118 с.
2. *Таева Н.Е.* Некоторые проблемы преобразования конституции // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. – М.: МГЮА, 2008. – С. 253–263.
3. *Закатнова А.* Конституция не меняется // Рос. газ. – 2008. – 19 нояб.
4. *Волкова М.* Бремя свободы // Рос. газ. – 2008. – 7 нояб.

Поступила в редакцию
11.05.09

Железнов Борис Леонидович – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права и прав человека Казанского государственного университета.

E-mail: Boris.jeleznov@ksu.ru