

УДК 342.4(470)

ББК 67.400

К вопросу об обеспечении динамики норм Конституции России

Т.И. Ряховская

Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС
(Новосибирск, Россия)

The Issue of the Dynamics of Norms of the Russian Constitution

T.I. Ryakhovskaya

Siberian Institute of Management — a Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration (Novosibirsk, Russia)

В современных реалиях, когда Россия стремится к построению правового государства и развитию гражданского общества, теоретико-методологические основы прямого действия конституции требуют научного обоснования и развития. Кроме того, этот вопрос особенно актуален для Российского государства, в котором длительное время конституционные нормы не играли роли реальных правовых регуляторов. Причем подобного рода практика была свойственна большинству государств, которые вслед за Российской Федерацией установили в своих текстах формулировки о непосредственном действии конституционных норм (Украина, Таджикистан, Казахстан). Представленная статья посвящена проблеме прямого действия Конституции Российской Федерации. Автор уточняет значение этого терминологического оборота и относит его к динамическим свойствам Основного закона, которое становится востребованным в процессе реализации конституционно-правовых предписаний. Особое внимание уделяется деятельности Конституционного суда России в сфере обеспечения прямого действия Конституции РФ, его правовым позициям. Делается вывод, что с помощью правовых позиций суда возможно обеспечить динамику конституционных норм без изменения текста Основного закона.

Ключевые слова: прямое действие конституции, Конституция России, конституционно-правовые нормы, Конституционный суд РФ, правовые позиции Конституционного суда РФ, формальная и материальная конституция, юридические свойства конституции.

DOI 10.14258/izvasu(2018)3-18

Важнейшим показателем реальности существующей в государстве Конституции является возможность реализации ее норм прямо, без опосредующих звеньев. Именно эта идея была заложена создателями

In modern realities, when Russia seeks to build a rule-of-law state and a developed civil society, the theoretical and methodological foundations of the direct operation of the Constitution require scientific substantiation and development. In addition, this issue is especially relevant for the Russian state, in which constitutional norms for a long time did not play the role of real legal regulators. Moreover, this kind of practice was typical of most states that, following the Russian Federation, established in their texts language on the direct action of constitutional norms (Ukraine, Tajikistan, Kazakhstan). The article is devoted to the problem of the direct effect of the Constitution of the Russian Federation. The author clarifies the meaning of this terminological turnover and assigns it to the dynamic properties of the Basic Law, which becomes in demand in the process of implementing constitutional and legal regulations. Particular attention is paid to the activities of the Constitutional Court of Russia in the sphere of providing direct action to the Constitution of the Russian Federation, its legal positions. In the end, it is concluded that with the help of the Court's legal positions it is possible to ensure the dynamics of constitutional norms without changing the text of the Basic Law.

Keywords: direct action of the Constitution, the Constitution of Russia, constitutional and legal norms, the Constitutional Court of the Russian Federation, the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, the formal and material constitution, the legal features of the constitution.

Конституции Российской Федерации в ее ч. 1 ст. 15, где закреплено, что она «имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации». В то же время

верховенство и высшая юридическая сила — постоянные качественные характеристики Конституции как Основного закона, следовательно, они, как юридические свойства, могут называться статическими, так как раскрывают сущность конституции как таковой — отличие ее от всех иных законов, ее место в иерархии нормативно-правовых актов. Прямое же действие представляется возможным отнести к динамическому свойству норм Основного закона, т.е. связанному с процессом и востребованным в процессе реализации норм конституции.

Рассуждая о прямом действии Конституции РФ, уместно предложить обратить внимание на прямое действие закона, которое также, в частности Б.И. Гогурчуновым и М.Б. Гогурчуновой, понимается как форма осуществления права, т.е. свойство правовых норм без каких-либо конкретизирующих их актов оказывать непосредственно регулирующее воздействие на всех, кому они адресованы, а также связанная с этим возможность требования гражданами защиты, т.е. обеспечения своих прав, со ссылкой лишь на эти положения закона [1, с. 38–40].

Прямое действие Конституции законодательно отделено от ее прямого применения, следовательно, полагаем, что «прямое действие» — термин особенно актуальный для человека и гражданина, который, ссылаясь на это свойство, может требовать от органов государственной власти, прямо применяющих Конституцию, защиты своих прав и свобод. По идее, категория «прямое действие» включает в себя:

- действие Конституции во времени, в пространстве, по кругу лиц;
- исполнение, соблюдение, использование конституционных норм;
- ориентирование и требование к органам государственной власти к прямому применению норм Конституции.

На практике прямое действие Конституции Российской Федерации часто вызывает некоторое недоумение. К сожалению, органы государственной власти не всегда заинтересованы в том, чтобы Основной закон действовал прямо, в частности, достаточно обратиться к статьям главы 2 «Права и свободы человека и гражданина». Статья 31, закрепляющая следующее: «Граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование», имеет прямое действие, т.е. она содержит правила поведения, которые, по идее, могут быть реализованы без каких-либо оговорок, без уточняющего законодательства. Однако органы государственной власти сочли необходимым создать федеральный закон, который бы конкретизировал эту норму Конституции, приняв Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» [2], что, по идее, идет

вразрез с теорией прямого действия Конституции. В.В. Путин в одном из своих выступлений высказался на этот счет так: «Нельзя ограничивать права граждан на волеизъявление, но при этом нельзя и мешать тем людям, которые не участвуют в уличных мероприятиях. Правоприменительная практика никоим образом не должна ограничивать демократические права граждан на волеизъявление и выражение своей позиции, в том числе с помощью уличных шествий. Но все это должно быть так организовано, чтобы не наносить ущерб гражданам, которые в этих мероприятиях участия не принимают» [3]. По этому поводу Конституционный суд в своем Постановлении от 18 мая 2012 года № 12-П уточнил следующее: «Право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, гарантированное Конституцией Российской Федерации и названными международно-правовыми актами как составной частью правовой системы Российской Федерации (статья 15, часть 4, Конституции Российской Федерации), не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в конституционно значимых целях. Соответственно такой федеральный закон должен обеспечивать возможность реализации данного права и одновременно — соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и нравственности граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц — с другой, исходя из необходимости гарантировать государственную защиту прав и свобод всем гражданам (как участвующим, так и не участвующим в публичном мероприятии), в том числе путем введения адекватных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан, а также установления публично-правовой ответственности за действия, их нарушающие или создающие угрозу их нарушения» [4]. А как же тогда быть с прямым действием норм Конституции РФ? На наш взгляд, оно здесь остается учтенным, в силу того что обязанность государства в соответствии со ст. 2 Конституции: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина». Поэтому, в контексте представленного федерального закона, именно государство заботится о создании адекватных условий проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Ибо права и свободы одних не должны вступать в противоречие с правами и свободами других. Вместе с тем здесь проявляется и динамика конституционно-правовых норм: без их изменения смысловая подстройка текста под современный запрос.

Полагаем, что прямое действие Конституции Российской Федерации — это юридическое свой-

ство норм Основного закона, имеющее легальный характер, выражающее правило действия и реализации норм Конституции независимо от наличия конкретизирующих их нормативно-правовых актов. Категория «прямое действие» включает в себя: во-первых, действие норм Конституции во времени, в пространстве, по кругу лиц; во-вторых, использование, соблюдение, исполнение, применение норм Конституции РФ; в-третьих, ориентирование и требование к органам государственной власти и местного самоуправления к прямому применению норм Конституции.

Рассматриваемое прямое действие Конституции РФ, с одной стороны, является основополагающим — обеспечивающим своим наличием возможность приобретения конституционно-правовыми предписаниями реальности, с другой — оно обусловлено ее юридическими свойствами, верховенством и высшей юридической силой, что позволяет говорить о нем как о производном от последних.

В то же время данное свойство ничем не ограничено, т. е. даже если необходима конкретизация норм Основного закона, это не является его исключением, так как сама конкретизация создается на основе конституционно-правовых предписаний и лишь развивает их с целью реализации, а не устанавливает.

Вместе с тем реалии времени меняются, и с момента принятия Основного закона России прошло более 20 лет. Можно много рассуждать о принятии новой Конституции, однако, не создав авторитета действующей — невозможно добиться позитивных результатов. И обращаясь к деятельности специализированного органа правовой охраны и защиты прямого действия Конституции — Конституционному суду РФ, так как именно ему законодатель в качестве цели создания вменил: «обеспечение прямого действия Конституции РФ на всей территории России» [5]. Обнаруживаются некоторые возможности создания динамики конституционно-правовых норм без изменения их формы.

Особый интерес к правовой деятельности Конституционного суда в РФ в рамках рассматриваемой темы обусловлен еще и его специфической правовой природой, основными чертами которой являются следующие существенные характеристики: правовой статус — орган судебной власти; функции — осуществление конституционного контроля; главные принципы деятельности — самостоятельное и независимое осуществление судебной власти; процессуальная форма деятельности — конституционное судопроизводство [6, с. 58–60].

Согласно ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Гарантией выполнения этой обязанности органами государственной власти является Конституционный

суд. При подобном подходе, по справедливому мнению Б. С. Эбзеева, он стоит над главой государства, парламентом и правительством. Являясь при этом не только органом судебной власти, но и таким конституционным органом, которому предоставлено право осуществлять контроль за органами законодательной и исполнительной власти, орган судебного конституционного контроля сам представляет высшую государственную власть. Этим качеством Конституционного суда обусловлена его роль гаранта политического мира в обществе и государстве [7, с. 6].

Важно обратить внимание на то, что именно Конституция РФ определяет сферу деятельности суда, его правовое поле, в рамках которого он осуществляет свои полномочия. В общем понимании, правовым полем суда выступает в целом область правовой деятельности, на которую распространяется действие норм Конституции, которые для Конституционного суда служат своего рода мериллом, с которым сверяется практика реализации конституционных норм [8, с. 53]. Так, суд претворяет в жизнь прямое действие Конституции, делая его осязаемым и явным, обеспечивая тем самым динамику конституционно-правовых предписаний.

Интересной представляется точка зрения Л.В. Лазарева, который говорит, что Конституционный суд выполняет «правокорректирующую функцию относительно нормотворчества законодательной и президентско-исполнительной власти, направленную на обеспечение адекватного выражения права в законе, сохранения действующего (позитивного) права в конституционно-правовом поле, правовой защиты Конституции» [9, с. 41].

По сути, как говорит сам суд, он дает только правовую характеристику нормативного правового акта в смысле его соответствия или несоответствия Конституции РФ. Решение Конституционного суда о признании акта неконституционным, утратившим юридическую силу действует непосредственно, и потому отмены противоречащего Конституции РФ закона органом, его принявшим, не требуется, так как этот закон считается недействительным с момента оглашения постановления Конституционного суда [10]. Т.е. до принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция РФ. Контрольная деятельность Конституционного суда является источником для правотворчества, которое относится к полномочиям других властей. Суд вправе отменить норму, но создать новую — нет [11, с. 11–14].

Т.И. Алиев и Е.В. Бердникова предлагают считать, что Конституционный суд РФ по отношению к Конституции играет двоякую роль: как институционального гаранта, позволяющего реализовать свойство юридического верховенства Основного закона страны и осуществлять его правовую охрану, а также как органа, фактически наделенного правом не-

текстового преобразования конституционных норм [12, с. 13]. Полагаем, это весьма справедливо. Своей деятельностью в сфере толкования Конституции РФ Конституционный суд обеспечивает не только ее прямое действие, но и устойчивость, внося корректировки своими правовыми позициями, подстраивая базовый текст под современные реалии, не внося в него изменений.

В связи с ранее упомянутым представляет особый интерес термин «правовая позиция» Конституционного суда РФ. В рамках предлагаемого исследования мы не ставим целью анализ этого понятия, однако некоторые идеи, касающиеся его, уточним. Как справедливо отмечается в специализированной литературе, под этим явлением принято понимать итоговый вывод Конституционного суда РФ о соответствии или несоответствии норм оспариваемого закона Конституции РФ, а также систему аргументов, приведенных им в обоснование такого решения. Законодательного определения термина «правовая позиция», как известно, нет. О правовых позициях упоминается в частности в ст. 29 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде», закрепляющей правило о том, что решения и другие акты Конституционного суда РФ выражают соответствующую Конституции РФ правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий.

Правовые позиции, как принято считать, обладают общим характером, что означает их распространение не только на конкретный случай, который был предметом рассмотрения в Конституционном суде (т.е. жалоба конкретного заявителя), но и на все аналогичные ситуации. Например, признание неконституционной нормы закона одного субъекта РФ распространяется на аналогичные нормы законодательства всех других субъектов РФ, что получило подтверждение в решениях Конституционного суда РФ. В этом проявляются и нормативность и прецедентность рассматриваемых актов [13, с. 147–150].

Говоря о юридической силе правовых позиций суда, отметим, что хотя она и приравнивается к юридической силе самой Конституции, тем не менее она не является равновеликой по отношению к ней. Она производна от конституционных норм, а следовательно, имеет подчиненный характер [14, с. 138]. Полагаем, в рамках сложившейся действительности Конституцию невозможно «рассматривать» в отрыве от правовых позиций суда, т.е. последние являются составляющей Основного закона, в силу хотя бы того, что в них находят свое развитие конституционные нормы. Например, «в соответствии со статьей 35 (часть 2) Конституции Российской Федерации каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как едино-

лично, так и совместно с другими лицами. По смыслу данной конституционной нормы во взаимосвязи с нормами, содержащимися в статьях 8 (часть 1) и 34 (часть 1) Конституции РФ, термином „имущество“ охватывается любое имущество, связанное с реализацией права собственности, в том числе имущественные права» [15]. Таким образом, судом было пояснено, что понимается под «имуществом». Иной пример: «Возможность для граждан свободно объединиться в политическую партию, образовать партию как юридическое лицо, с тем, чтобы действовать коллективно в области реализации и защиты своих политических интересов, — одна из необходимых и наиболее важных составляющих права на объединение, без чего данное право лишалось бы смысла. Поэтому Конституция РФ защищает не только свободу деятельности партий, но и свободу их создания» [16].

Сложно не поддержать идею Ж.И. Овсепян, отмечающей, что правовая позиция, сформулированная Конституционным судом, в итоге становится составной частью федерального закона (подзаконного акта, ставшего объектом проверок на конституционность) [17, с. 68]. На это указывают и недавние изменения, внесенные в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», где в ст. 79 теперь закреплено: «с момента вступления в силу постановления Конституционного Суда Российской Федерации, которым нормативный акт или отдельные его положения признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, либо постановления Конституционного Суда Российской Федерации о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации в данном Конституционным Судом Российской Федерации истолковании не допускается применение либо реализация каким-либо иным способом нормативного акта или отдельных его положений, признанных таким постановлением Конституционного Суда Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, равно как и применение либо реализация каким-либо иным способом нормативного акта или отдельных его положений в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом Российской Федерации в этом постановлении истолкованием» [5].

Правовая позиция может представлять собой либо само итоговое решение Конституционного суда — и в этом случае находится в резолютивной части постановления суда по рассмотренному делу, либо, находясь в мотивировочной части судебного решения, служит аргументом или одним из аргументов. В любом случае правовая позиция свидетельствует об определенном восприятии судом относящегося к делу конституционного правового положения [18, с. 32], это «восприятие», представляется, способно обеспечивать прямое действие Основного закона.

Вместе с тем, как пишет, например, Л.В. Назарычева, неисполнение решений Конституционного суда РФ препятствует обеспечению верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны. А применение нормы в прежнем ее истолковании влечет нарушение конституционных прав и свобод граждан, в т.ч. нарушение гарантированного Конституцией РФ права каждого на судебную защиту [19, с. 46], что, конечно, нельзя признать допустимым.

Таким образом, представляется возможным обратить внимание на следующее, Конституционный суд РФ как специализированный орган конституционного контроля, созданный с целью обеспечения прямого действия Конституции, своими правовыми позициями создает дополнительную динамику ее норм, обеспечивая тем самым реальность действующего Основного закона, делая совпадающей его формальную и материальную сущность.

Библиографический список

1. Гогурчунов Б.И. Гогурчунова М.Б. К вопросу о реализации категории «прямое действие» федерального законодательства на территории субъектов РФ: на примере Республики Дагестан // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — №11.
2. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании : Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. — 2004. — № 25. — Ст. 2485.
3. Российская газета. — 2012. — № 5804 (131) [Электронный ресурс]. — URL : www.rg.ru/2012/06/09/miti№g.html
4. По делу о проверке конституционности положений ч. 2 ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, п. 3 ч. 4 ст. 5 и п. 5 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» в связи с жалобой гражданина Каткова : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.05.2012 № 12-П // СЗ РФ. — 2012. — № 22. — Ст. 2921.
5. О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 21.07.1994 (в ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.
6. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации : учеб. пособие. — М., 1998.
7. Эбзеев Б.С. Конституционный Суд Российской Федерации: новая страница жизни // Человек и закон. — 1994. — № 11.
8. Селезнев Н.В. Конституционное правосудие и права человека в уголовном судопроизводстве : моногр. — М., 2007.
9. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. — М., 2006.
10. По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П // СЗ РФ. — 2000. — № 16. — Ст. 1774.
11. Серкова Е.Ю. Конституционный суд РФ как хранитель Конституции РФ и гарант защиты права на свободу и личную неприкосновенность человека // Современное право. — 2009. — № 8.
12. Алиев Т.И., Бердникова Е.В. Конституция Российской Федерации: пределы стабильности и перспективы модернизации // Современное право. — 2013. — № 12.
13. Нарутто С.В. Несмеянова С.Э., Шугрина Е.С. Конституционный судебный процесс : учеб. для магистрантов, аспирантов, преподавателей. — М., 2014.
14. Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебное право. — М., 2007.
15. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Приаргунское» : Постановление Конституционного Суда от 10.04.2003 № 5-П // СЗ РФ. — 2003. — № 17. — Ст. 1656.
16. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина : Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П // СЗ РФ. — 2004. — № 51. — Ст. 5260.
17. Овсепян Ж.И. Теория федерального закона (обыкновенные или простые, ординарные федеральные законы) как источника права в России в период глобализации // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — №11.
18. Страшун Б.А., Сухинина И.В. О базе данных «Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации» // Журнал конституционного правосудия. — 2008. — № 1.
19. Назарычева Л.В. Пересмотр судебных актов по новым обстоятельствам на основании правовых позиций Конституционного Суда РФ // Арбитражный и гражданский процесс. — 2015. — №10.