

Развитие правового потенциала Конституции РФ как задача юридической догматики

Вот уже четверть, Россия осуществляет исключительно сложный переход от советской тоталитарно-авторитарной модели управления обществом к принципу приоритета прав человека и к правовому государству как системе институтов, нацеленных на «признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина» (ст.2 Конституции РФ), и в целом – к принципиально новой для страны, человекоцентристской парадигме политико-правового развития. Характерным признаком любого переходного этапа является отсутствие достаточных гарантий необратимости процессов, составляющих суть и цель перехода. Применительно же к процессу конституционного развития России точка невозврата, как верно замечено, будет пройдена лишь тогда, когда «не только институты, но прежде всего философия демократического федеративного правового государства станет неотъемлемой частью системы общественных ценностей»¹.

Постсоциалистическая Россия, стремящаяся вписаться в общемировые глобализационные процессы и осуществляющая одновременно с этим кардинальную трансформацию всех сфер государственной и общественной жизни, сталкивается с целым рядом серьезных трудностей, порожденных как объективными причинами, так и факторами субъективного порядка². Эти колоссальные по своим масштабам трудности к настоящему времени заметно поубавили либерально-правовой энтузиазм начала 90-х годов прошлого века, способствовав возрождению традиционных для страны ценностей системно-центризма. В плоскости конституционно-правового подхода такая мировоззренческая переориентация выразилась прежде всего в усилении критики человекоцентристских основ российской Конституции.

Показательно, что 25-летний юбилей Конституции РФ стал поводом для дальнейшей раскрутки идей, согласно которым «тезис классического либерализма о правах человек как высшей ценности несостоятелен с философской ... точки зрения»³. Философско-правовые аргументы, приводимые в пользу такой позиции не новы: они в целом повторяют идеи Н.Н.Алексеева о правообязанностях и его представления об имманентной связи индивидуальной свободы с органической принадлежностью к целому. Правда, юристы в этом вопросе обычно не заходят так далеко, как приверженцы политической философии евразийства, которые считают «концепцию правообязанности Н.Н.Алексеева, признаваемого ими в качестве главного теоретика "евразийской юриспруденции", излишне мягкой» и призывают говорить «только об

¹ Клишас А. А., Шахрай С. М. Конституция 1993 года как план будущего для России // Вестник Российской академии наук, 2008, том 78, № 12, с. 1059-1064 // URL: <http://naukarus.com/konstitutsiya-1993...plan-buduschego...> (Посещение сайта 24.06.2018).

² Лапаева В.В. Право и правовое государство в постсоциалистической России // Социс. 2016, №7. №7. С. 66-77.

³ Бернацкий Г.Г. Человек и общество – высшая ценность государства // Платон. 2018. №1. С.5.

обязанностях, которые есть у человека в так называемом тягловом государстве»⁴. Однако высказываемая при этом рядом юристов критика в адрес конституционных норм, закрепляющих и развивающих принцип приоритета прав человека, несет в себе более опасный заряд праворазрушающего нигилизма, чем рассуждения обновленного евразийства о социокультурной и геополитической специфике России как «западно-восточной страны-полукровки»⁵.

Основной объект этой критики – положение ст.2 Конституции РФ, согласно которому «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», а основным аргументом – тезис о том, что у человека есть «куда более значимые ценности надличностного уровня. Вера, Родина, любовь, дружба, долг, и прочее, и прочее»⁶. Рассуждения такого рода не учитывают, что по смыслу данной статьи Конституции права и свободы человека являются главной ценностью вовсе не для самого человека, который вполне может ставить нравственные или религиозные приоритеты выше правовых в тех случаях, когда это не ущемляет права и свободы других людей: права человека являются главной ценностью для государства. Более того, в правовом государстве права человека являются главной ценностью и для общества, которое не вправе умалять достоинство человека (ст.21 Конституции РФ), даже если этот человек преступает нормы права или иные нормы, принятые в данном обществе. Подобная критика юристами ключевого положения Конституции не заслуживала бы специального анализа, если бы она не оправдывала уход в сторону от большой и важной работы по раскрытию для юридической практики огромного правового потенциала Основного закона страны.

На самом деле проблема современного конституционно-правового развития России вовсе не в том, что оно пошло по пути излишней либерализации общественной жизни. Напротив, мы еще не достаточно продвинулись в этом направлении в том числе и по причине не всегда корректной с точки зрения основополагающих принципов либерализма интерпретации в теории и на практике ряда статей, развивающих и уточняющих положение ст.2 Конституции РФ. Данное обстоятельство дает повод для критики Конституции с позиций либерального фланга политического спектра, некоторые представители которого из числа конституционалистов уже давно говорят о необходимости коренной конституционной реформы вплоть до принятия новой Конституции⁷. Однако и в этом случае подобная критика в целом идет «не по адресу». Недостатки Конституции РФ могут быть преодолены или существенно сглажены в рамках действующей конституционной модели в силу прису-

⁴ Варламова Н. В. Юридический позитивизм и права человека // *Общественные науки и современность* 2008. №1. С.161.

⁵ Сурков В. Одиночество полукровки // *Россия в глобальной политике*. 9.04.2018 // URL: <http://globalaffairs.ru> Одиночество полукровки. (Посещение сайта 24.06.2018).

⁶ Керимов А.Д. Выступление на Круглом столе «Пути развития философии права в России: Круглый стол Междисциплинарного центра философии права Института философии РАН» 7 декабря 2016 г., Москва // *Российский журнал правовых исследований*. 2017, №1. С.21.

⁷ Краснов М.А., Шаблинский И.Г. *Российская система власти: треугольник с одним углом*. М.: Институт права и публичной политики. 2008; Проект Конституции Росси. М.: Фонд «Либеральная миссия». Отв. ред. Краснов М.А. 2012.

щего ей правового характера, суть которого заключается в том, что заложенный в ее основу «новый правовой подход (и, можно сказать, новая конституционно-правовая идеология) опирается на исторически апробированное положение о правах и свободах человека и гражданина как самом важном и в конечном итоге единственном настоящем критерии наличия или отсутствия права и справедливости в общественной и государственной жизни людей»⁸. Но это требует умения надлежащим образом толковать букву и дух Конституции с опорой на положения человекоцентристской догмы права, а также желания (т.е. политической воли) воплощать итоги такого толкования в правотворческой и правоприменительной практике.

Поясню на примере заложенной в Конституцию РФ конструкции разделения властей. Удивляет, что авторы из числа конституционалистов, признающие наличие дисбаланса в распределении властных полномочий между парламентом и президентом и призывающие в этой связи к кардинальной конституционной реформе, не предлагают начать с гораздо более реального шага – пересмотра толкования ч.4 ст.111, согласно которой «после трехкратного отклонения кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Российской Федерации» Президент РФ распускает нижнюю палату парламента. В свое время Президент РФ Б.Н.Ельцин действовал в соответствии с такой интерпретацией этой нормы, согласно которой он может распустить Думу, если она трижды отклонит не разные кандидатуры, а одну и ту же кандидатуру. 11 декабря 2018 г., т.е. как раз в день проведения нашей конференции, исполнилось двадцать лет со дня принятия постановления Конституционного Суда РФ, подтвердившего такую интерпретацию этой нормы⁹. Очевидно, что двадцать лет – вполне достаточный срок для переосмысления соответствующей правовой позиции Конституционного Суда и основанного на нем решения в русле доктрины «живой Конституции» (тем более, что и сам Конституционный Суд РФ в своем постановлении исходил из того, что буквальный смысл ст.111 допускал противоположные толкования).

Конечно, движение в данном направлении потребовало бы мобилизации политической воли тех сил внутри Государственной Думы, которые действительно заинтересованы в укреплении позиций парламента. Насколько это возможно – вопрос отдельный. Однако те, кто предлагают кардинальную конституционную реформу, должны рассчитывать на гораздо более масштабное проявление политической воли. При наличии такой воли со стороны депутатского корпуса проблема могла бы быть решена, например, путем внесения соответствующих изменений в ФКЗ о «Правительстве Российской Федерации», которые спровоцировали бы обращение в Конституционный Суд по поводу ч.4 ст.111¹⁰. А если признать целесообразным принятие ФКЗ «О

⁸ *Нерсесянц В.С.* Конституционализм как общегосударственная идеология // Хрестоматия по конституционному праву. Т.1. Сост: Богданова Н.А., Шустров Д.Г. М.: Алеф-Пресс, 2012. С.853.

⁹ *Лапаева В.В.* Осечка Конституционного Суда // Независимая газета. 1999. 3 февраля.

¹⁰ Согласно ч.2 ст.125 Конституции РФ, в данном случае потребовался бы запрос со стороны высших государственных органов страны, в том числе - одной пятой от числа депутатов Государственной Думы.

Федеральном Собрании Российской Федерации» (как это предлагает, например, С.М.Шахрай), то можно в этом законе в той или иной форме прописать положение о том, что Государственная Дума не может быть распущена после трехкратного отклонению ею одной и той же кандидатуры Председателя Правительства. Правда, такой вариант решения проблемы потребует внесения в Конституцию положения, предусматривающего принятие данного конституционного закона, что усложнит решение проблемы.

А со стороны научного юридического сообщества необходима теоретическая проработка возникающих здесь спорных вопросов. Главным при этом, как показывает анализ соответствующих дискуссий, является вопрос о том, может ли Конституционный Суд РФ менять свои правовые позиции и, соответственно, принимать решения, идущие вразрез с выраженными им ранее правовыми позициями. На мой взгляд, действующее законодательство предполагает такую возможность. Более того, если бы такой возможности не было, то ее следовало бы создать: иначе правовая система страны превратилась бы в своего рода плотно запаянный паровой котел, и исправление неверных решений Суда, принятых по ошибке или по иным причинам, каждый раз требовало бы изменения Конституции РФ¹¹.

Для создания такой возможности есть всего два пути. Во-первых, можно было бы дать право парламенту преодолевать юридическую силу решений Конституционного Суда. Российский законодатель в свое время не пошел по этому пути, закрепив соответствующий запрет в ст.79 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Такой поход в целом находится в русле общепринятой мировой практики, ориентированной на то, что «на ранней стадии развития конституционной культуры создание самого института «хранителей конституции» остается более важной задачей, чем ограничение его полномочий»¹². Если не оспаривать уже сложившуюся правовую конструкцию соотношения полномочий между Конституционным Судом и парламентом¹³, то единственно возможным вариантом остается право Конституционного Суда менять свои правовые позиции.

¹¹ Как это, кстати, и произошло в данном случае: в 2008 г. ст. 114 Конституции была дополнена нормой, обязывающей Правительство предоставлять в Государственную Думу ежегодный отчет о результатах своей деятельности, в том числе и по вопросам, поставленным самой Думой. Однако очевидно, что подобную компенсацию утраты Государственной Думой реальных полномочий в столь существенном вопросе, как назначение Председателя Правительства, трудно считать достаточной.

¹² *Гарлицкий Л.* Легитимность конституционного контроля: старые проблемы и новые тенденции // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. №4. 134.

¹³ Хотя есть аргументы и против подобной юридической конструкции, связанные с тем, что формально очень сильные, завышенные, выходящие за рамки принципа разделения властей полномочия органа конституционного контроля, в силу которых его решения встают над законами, принимаемыми парламентом, зачастую не только вуалируют фактическую слабость позиции данного органа в системе разделений властей, но и осложняют его положение. В этой связи следует обратить внимание на то, что в Германии, на которую любят ссылаться сторонники такого подхода, этот вопрос урегулирован более тонко. В Основном законе ФРГ (п. 2 ст. 94) есть норма, согласно которой федеральный закон устанавливает, в каких случаях решения Федерального конституционного суда «имеют силу закона» [Конституции государств Европы, 2001: 613]. Таким образом, здесь на уровне Основного закона внесена ясность в вопрос о правовой природе решений Федерального конституционного суда: законодатель придает некоторым решениям Суда силу закона, однако в его власти остается право лишить Суд этой возможности путем изменения федерального закона.

Применительно к рассматриваемому случаю действующая правовая конструкция означает, что Государственная Дума не может преодолеть юридическую силу постановления Конституционного Суда двадцатилетней давности путем вторичного запроса по этой же теме. Но вариант с принятием дополнений в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» вполне реален: ведь в данном случае речь не идет ни об обжаловании решения Конституционного Суда, ни о повторном принятии акта, ранее признанного неконституционным. А других оснований, исключающих возможность пересмотра прежнего толкования конституционных норм в законодательстве нет. В данной связи следует отметить, что в прежней редакции ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» была ст.73, согласно которой в случае, если большинство судей склоняются к необходимости принять решение, не соответствующее выраженной ранее правовой позиции Конституционного Суда, дело передается на рассмотрение в пленарное заседание. В 2010 году эта норма была признана утратившей силу. Но данное обстоятельство отнюдь не лишает Суд возможности принять решение, не соответствующее его прежней правовой позиции (для этого надо было прописать прямой запрет¹⁴), а, напротив, лишь упрощает процедуру принятия такого решения.

В настоящее время, во многом благодаря деятельности Конституционного Суда, существенно укрепилась правовая логика толкования конституционного текста и заложены основы человекоцентристской догмы российского права. Применительно к проблеме, порожденной неверным толкованием ч.4 ст.111 Конституции РФ, можно и нужно воспользоваться плодами этой работы. Однако о создании полноценной юридической догматики, выстроенной на принципах человекоцентристской политико-правовой парадигмы, говорить пока не приходится. Одна из существенных проблем современного правового развития России заключается в том, что кардинальная смена мировоззренческих ориентиров, связанная с переходом к закреплённой в Конституции РФ человекоцентристской модели взаимоотношений между человеком и государством, не сопровождается надлежащей корректировкой догмы права. Юридическая догматика, являющаяся важнейшим каналом перевода теоретических идей и мировоззренческих установок, лежащих в основе конституционного текста, на уровень решений, принимаемых в рамках правотворческой и правоприменительной практики, по-прежнему в значительной мере остается легистской. А между тем основные социальные ожидания, направленные сейчас в адрес юридической науки, связаны с разработкой теоретически обоснованных и эмпирически верифицируемых (т.е. понятных не только специалистам, но и рядовым гражданам) критериев отграничения права от властного произвола, осуществляемого в форме неправового закона и неправосудного приговора. Такие критерии может дать только человекоцентристская догма права, последовательно выводящая учение о пози-

¹⁴ Показательно, кстати, что для законодателя действует запрет на повторное принятие акта, признанного неконституционным.

тивном праве из положений Основного закона страны, закрепляющих принцип приоритета прав человека.

Разумеется, было бы наивным полагать, что сама по себе разработка полноценной человекоцентристской догмы права способна развернуть юридическую практику «лицом к человеку». Но, с другой стороны, не стоит недооценивать роль науки в совершенствовании юридической практики и, особенно, роль догмы права, резюмирующей в себе то авторитетное для практики согласованное мнение научного сообщества, которое римляне называли «*opinio communis doctogum*». Во всяком случае, последовательное применение принципов человекоцентристской догмы права к толкованию конституционных критериев (оснований и пределов) ограничения прав человека, закрепленных в ч.3 ст.55 Конституции РФ, могло бы существенно продвинуть законотворчество и правоприменение в направлении развития подлинно правовых основ государственной и общественной жизни.

В настоящее время проблема с толкованием ключевых для конституционно-правовой системы положений ч.3 ст.55 Конституции РФ, согласно которым «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства», заключается в том, что если рассматривать их вне контекста других конституционных норм, то создается впечатление, будто закрепленные в Конституции основные права «могут быть ограничены путем принятия федерального закона... Ведь формально законодатель может ограничить то или иное основное право в любом объеме и в результате – выхолостить его содержание»¹⁵. Ошибочное представление о том, что согласно ч.3 ст.55, федеральный законодатель может ограничивать конституционные права практически в любом объеме для защиты ценностей общего блага, получило широкое распространение в российской правовой теории и практике.

На мой взгляд, это стало возможным в силу юридической некорректности формулировки ч.3 ст.55, причины которой кроются в неверном прочтении положения п.2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека и иных, основанных на нем норм международно-правовых актов. Ведь из содержащегося во Всеобщей декларации тезиса о том, что при осуществлении своих прав и свобод человек может подвергаться ограничениям, которые *установлены законом*, напрямую вовсе не следует, что закрепленные в Конституции основные права и свободы могут быть ограничены федеральным законом. Когда в 1948 г. государства-члены Организации Объединенных Наций принимали Всеобщую Декларацию, тенденция к конституционной позитивации основных прав и свобод человека и гражданина еще только зарождалась. Это уже после 1948 г. подавляющее большинство национальных конституций включили в себя перечень фундаментальных прав, воспроизводящих положения

¹⁵ Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики М., 2004. С.71.

Декларации. А до конституционной позитивации основных прав в формуле Декларации, согласно которой «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом ...», слово «закон» могло использоваться лишь в его общем, родовом значении. При этом, разумеется не предполагалось, что права, позитивированные на высшем законодательном уровне, могут быть ограничены в нормативных актах более низкого уровня.

В данной связи весьма показательны, например, в принятой в 1949 году Конституции ФРГ данная формулировка из п.2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека была воспроизведена с весьма существенными оговорками. Так, в ст.19 Конституции ФРГ обращает на себя внимание два момента. Первое – это указание на то, что «какое-либо основное право может быть ограничено законом или на основании закона» лишь постольку, поскольку об этом сказано в самой Конституции (ч.1 ст.19) и второе – положение о том, что «существо содержания основного права ни в коем случае не может быть ограничено» (ч.2 ст.19)¹⁶. Появившееся здесь принципиально важное понятие «существо содержания основного права» подчеркивает связь вводимых федеральным законом ограничений с другими нормами Конституции, в которых раскрыто содержание того или иного основного права. Эти нормы и задают те конституционные пределы, в рамках которых может действовать федеральный законодатель. В российской же Конституции нет положения о том, что федеральным законом могут быть ограничены лишь те права, применительно к которым в самом конституционном тексте предусмотрена возможность принятия такого закона, а также отсутствует указание на то, что содержание основного конституционного права не может быть ограничено федеральным законом. Однако это вовсе не означает, что текст Конституции РФ не содержит барьеров против произвольного ограничения федеральным законодателем основных прав и свобод человека и гражданина¹⁷.

Другой результат неверного прочтения п.2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека (а именно – в той его части, где говорится, что при осуществлении своих прав человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие вводятся с целью «удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»), связан с не менее распространенными представлениями о том, что права человека могут быть ограничены для защиты указанных ценностей общего блага. Между тем, такой подход не соответствует как правовой логике Конституции РФ, объявившей права и свободы человека высшей ценностью, так и формальной логике, лежащей в основе понятия меры. Из смысла этого понятия вытекает, что соизмерять можно лишь качественно единые (а значит – сопоставимые) явления. Мы не можем соизмерить, например, избирательные права человека и такую конституционную ценность, как безопас-

¹⁶ Конституции государств Европы. Т.1. М.: Норма. 2001. С.587.

¹⁷ Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. №7 С.13-23.

ность государства, по поводу которой в России всегда было принято считать, что «мы за ценой не постоим».

Как заметил в этой связи Р.Дворкин, хотя «метафора установления равновесия между общественными интересами и личными требованиями прочно вошла в нашу политическую и правовую риторику, и благодаря этой метафоре данная модель представляется знакомой и привлекательной», тем не менее, такой подход является ложным. Подобное "уравновешивание", считает автор, уместно лишь тогда, «когда государству приходится выбирать между конкурирующими правами», в противном случае «имеет место путаница, грозящая разрушить само понятие прав индивида»¹⁸ зрения принципа формального равенства очевидно, что ограничение такой ценности, как право человека, может быть оправдано лишь необходимостью защиты равнозначной ценности. Применительно к защите ценностей общего блага это означает, что при рассмотрении вопроса о правомерности ограничения прав человека недостаточно констатировать, что данные ограничения соразмерны необходимости защиты конституционных ценностей. Надо показать, какие права и свободы человека могут быть нарушены, если не будут должным образом защищены соответствующие конституционные ценности. Только после того, как будут выявлены те права человека, которые корреспондируют соответствующим конституционным ценностям, встает вопрос о соразмерности между ограничением рассматриваемого права и защищаемыми при этом конституционными ценностями.

Очевидно, что переосмысление толкования конституционных положений о критериях ограничения прав и свобод человека и гражданина с позиций и на основе человекоцентристской юридической догматики способствовало бы более полному раскрытию правового потенциала всех конституционных норм.

БИБЛИОГРАФИЯ:

Бернацкий Г.Г. Человек и общество – высшая ценность государства // Платон. 2018. №1. С.4-7.

Варламова Н. В. Юридический позитивизм и права человека // Общественные науки и современность 2008. №1. С.156-166.

Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики М., 2004.

Гарлицкий Л. Легитимность конституционного контроля: старые проблемы и новые тенденции // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. №4. 134

Дворкин Р. О правах всерьез. М.: РОССПЭН. 2004.

¹⁸ Дворкин Р. О правах всерьез. М.: РОССПЭН. 2004. С.271.

Керимов А.Д. Выступление на Круглом столе «Пути развития философии права в России: Круглый стол Междисциплинарного центра философии права Института философии РАН» 7 декабря 2016 г., Москва // Российский журнал правовых исследований. 2017, №1. С.21. С.9-49.

Клишас А. А., Шахрай С. М. Конституция 1993 года как план будущего для России // Вестник Российской академии наук, 2008, том 78, № 12, с. 1059-1064 // URL: [http:// naukarus.com/konstitutsiya-1993...plan-budushego...](http://naukarus.com/konstitutsiya-1993...plan-budushego...) (Посещение сайта 24.06.2018).

Конституции государств Европы. Т.1. М.: Норма. 2001.

Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики. 2008.

Лапаева В.В. Осечка Конституционного Суда // Независимая газета. 1999. 3 февраля.

Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. №7 С.13-23.

Лапаева В.В. Право и правовое государство в постсоциалистической России // Социс. 2016, №7. №7. С.66-77.

Нерсесянц В.С. Конституционализм как общегосударственная идеология // Хрестоматия по конституционному праву. Т.1. Сост: Богданова Н.А., Шустров Д.Г. М.: Алеф-Пресс, 2012.

Проект Конституции Росси. М.: Фонд «Либеральная миссия». Отв. ред. Краснов М.А. 2012.

Сурков В. Одиночество полукровки // Россия в глобальной политике. 9.04.2018 // URL: [http:// globalaffairs.ru](http://globalaffairs.ru) Одиночество полукровки. (Посещение сайта 24.06.2018).