

Проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 года

*Авакьян Сурен Адибекович,
главный редактор журнала
«Конституционное и муниципальное право»,
заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права
Юридического факультета Московского государственного
университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор
avakian@law.msu.ru*

В статье ставятся проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 г., включая толкование этих понятий, их реализацию, соотношение Основного закона и текущего законодательства, необходимость постоянного внимания к выполнению конституционных требований.

Ключевые слова: конституция, Конституция Российской Федерации, Основной закон, прямое действие конституции, применение конституции, текущее законодательство, теория и практика.

ISSUES OF DIRECT EFFECT AND APPLICATION OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION OF 1993

*Avakyan Suren A.
Editor-in-Chief of the Constitutional and Municipal Law Journal
Head of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)
Doctor of Law, Professor*

The article raises the issues of direct effect and application of the Constitution of the Russian Federation of 1993 including interpretation of these concepts, their implementation, correlation between the Fundamental Law and the current laws, the need for permanent attention to discharge of constitutional requirements.

Keywords: constitution, the Constitution of the Russian Federation, Fundamental Law, direct effect of the constitution, application of the constitution, current laws, theory and practice.

Юбилей Конституции Российской Федерации предполагает не только лестные слова в ее адрес. Не менее важно касаться проблем, связанных с сущностью и реальным значением Основного закона в государственной и общественно-политической жизни, в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, правопорядка и законности.

Исходя в целом из позитивной роли Конституции РФ, следует больше думать о том, как повысить ее потенциал. Идеологическое воздействие Конституции на формирование новых ценностей является важным, но отнюдь не единственным проявлением ее предназначения. Ведь в ст. 15 Конституции РФ отражены ее свойства как Основного закона

страны, говорится о том, что она «имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации».

Эти положения хотя и являются аксиомами, но все же не до конца исследованы в науке конституционного права. В самом деле, что значит «прямое действие»? В целом конституция предопределяет ход политической истории или же непосредственно воздействует на конкретные отношения и конкретных лиц? Является ли конституция государственной «иконой», как нередко ее характеризуют, а реально применяется лишь с развивающимися положениями конституции подконституционными нормативными

актами и даже просто действиями тех органов и лиц, кому это положено?

Данные, и еще многие другие связанные с ними вопросы были, есть и останутся, вероятно, навечно. Но тем не менее следует заниматься их анализом в рамках познаний и сил автора. Займемся и мы этим нелегким делом.

Прямое действие — что это?

Прямое действие любой конституции, в том числе и Конституции Российской Федерации, видится нам прежде всего в том, что *она учреждает соответствующие общественно-политические, экономические, социальные и государственно-властные отношения*. В определенной мере она оформляет то, что уже так или иначе сложилось в стране (например, отражает идеи правового равенства, тип хозяйствования, органы публичной власти и т.д.). И еще в немалой степени способствует развитию новых направлений общественно-политического бытия. Следовательно, прямое действие нашей Конституции надо видеть в том, что именно на ее основе складываются и развиваются общественные отношения, признаваемые ею необходимыми, желательными, соответственно не подлежат существованию и развитию те отношения, которые для Конституции нежелательны. Если попытаться найти образное сравнение, прямое действие конституции — это примерно как влияние весеннего тепла или осеннего холода на окружение и людей: мы ведь следуем климату природы и становимся его частью в своей психологии, настроении, поведении и т.д. Вот так и в обществе: «заложниками» (в хорошем смысле слова) конституции люди становятся в главном, ключевом — жизни, работе, общении, восприятии окружения, власти и т.д. Этот аспект прямого действия конституции, в том числе и Конституции Российской Федерации, очень сложно передать категориями правовой нормативности, скорее здесь подходят слова об *идеологии* системы, строя, социальной, политической и государственной *догме*, в определенной мере также о *политическом* режиме, этим ценностям и служит конституция, воплощает их и уже в качестве обязательного акта обращает всех нас в «исполняющую» массу своим (прямым) действием.

Но дело, конечно, не только в «категорическом императиве» конституционного прямого действия. Не менее важно то, что идеи конституции могут быть воплощены в конкретных юридических или политико-юридических конструкциях. При этом посредством правил норм, статей идеям, отражаемым в конституции, может быть придано то или иное обязывающее звучание. И тогда уже помимо «библейского предназначения» конституции на базе ее норм и еще их толкования возникнут правила поведения прямого действия.

Таким образом, в обществе, государстве должна существовать, а представителям правовой науки особенно близка трактовка прямого действия Конституции Российской Федерации как возможности *непосредственной правовой реализуемости* ее норм. Причем это состоит в общем юридическом императиве конституционной нормы, ее применении субъектами права, которых это касается, в том числе и тех, кто не понял или не хочет воспринимать конституционное требование.

Для иллюстрации сошлемся на ст. 80 и 81 Конституции РФ. Напомним, ст. 80 гласит, что Президент Российской Федерации есть глава государства, и определяет (ч. 2, 3, 4), что есть главное в его предназначении — Президент является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина; в установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; Президент в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; Президент как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

А ст. 81 обозначает, что желающий может получить этот пост посредством избрания путем прямых выборов с участием всего населения страны, при этом соответствуя требованиям этой статьи в части возраста, гражданства Российской Федерации и т.п. Прямое действие данных норм Конституции РФ состоит в том, что только путем избрания можно занять пост Президента Российской Федерации и при соблюдении сформулированных условий; иное будет нарушением Конституции — например, если Федеральное Собрание, даже в сложной ситуации, изберет кого-то главой государства (нет у парламента такого права) либо кто-то провозгласит себя Президентом — это будет вариант узурпации власти, его запрещает ч. 4 ст. 3 Конституции РФ, также демонстрируя прямое действие.

Чаще можно наблюдать прямое действие Конституции в том, что она закрепляет какой-либо институт, определяет главные правила его действия и применения. Далее а) либо прямо предписывается принятие закона, который разовьет догматическое (т.е. непреложное) конституционное правило, б) либо, при минимальности конституционного регулирования, появление такого закона обуславливается логикой нормы Конституции.

Вариант «а» нам кажется более правильным. Еще лучше, если все начинается с конституционной дефиниции соответствующего правила. Однако не всегда это наблюдается, хотя главные проявления правила конституция все же может содержать. Например, ст. 6 Конституции РФ гласит, что гражданство Российской Федерации приобретается

и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

В приведенной статье мы не видим самого определения гражданства — как известно, к нему могут быть подходы как к правовой связи лица и государства или же как к принадлежности лица к государству. Можно считать, что Конституция как бы косвенно отдает предпочтение правовой связи, как далее и закрепил Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации». И все же главное состоит в ключевых характеристиках гражданства, а они отражены в нормах Конституции, в том числе самого права на обладание гражданством и права на изменение гражданства, т.е. на выход из гражданства Российской Федерации.

В этом плане вариант «б», когда правило в виде тезиса есть в Конституции, и не более того, а его прямое действие и применение в полной мере зависят от текущего регулирования, — самая болезненная проблема теории конституции и в целом конституционного права. Особенно это касается статуса личности, ведь в прежние времена зачастую успехом считалось уже отражение в конституции тех или иных прав и свобод. При этом могли иметь место частичное закрепление каких-то положений в конституционном тексте, попытки отказаться от обстоятельного и, главное, четкого конституционного регулирования, перевести все в плоскость текущих законодательных предписаний. К этому сложному аспекту проблемы не раз обращались ученые и политики, которых в свое время считали классиками социалистических учений. В то время, когда они жили и творили, давление народных выступлений приводило к тому, что власти включали в конституции нормы о политических правах и свободах. И «соблазнительно» при этом было на словах что-то провозгласить и отразить в конституционном тексте, а в какой-то менее заметной норме свести провозглашенную свободу к минимуму (по Марксу — свобода в общей фразе и ее уничтожение в оговорке).

История показывает, что такая «психология поведения», оказывается, характерна для любой власти — на той стадии, когда она укреплялась и в любом проявлении свобод видела опасность покушения на ее (власти) гегемонию. И поскольку во власть приходят люди, не лишённые провидения, они либо сразу сохраняют за собой такую «зацепочку», либо со временем вводят ее в законодательство. Наглядный тому пример на словах широкого прямого действия нормы Конституции РФ и ее ограниче-

ния в текущем законодательстве — ст. 31, она гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Федеральный закон от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в начальной редакции отразил демократическое содержание права на манифестации. Однако, буквально испугавшись широты народных выступлений, законодатель пошел начиная с 2012 г. на резкое ограничение их возможностей под разными предлогами, в том числе с преувеличенным «выпячиванием» таких последствий, как затруднения для движения транспорта, опасность для памятников истории, даже затаптывание травы, трудности прохода граждан к своим домам и т.п.

Это приняло настолько широкий размах, что даже такой в необходимой степени консервативный орган, как Верховный Суд РФ, выразил свою обеспокоенность. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 26 июня 2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях»¹ отмечается: «Судам необходимо учитывать, что неудобства, вызываемые проведением публичного мероприятия, для граждан, не участвующих в нем, а также предположения органа публичной власти о возможности возникновения указанных неудобств сами по себе не могут являться уважительной причиной для изменения места и (или) времени проведения публичного мероприятия» (абз. 3 п. 12). Например, неудобства, связанные с необходимостью временного изменения маршрутов движения транспорта, помехи движению пешеходов не могут расцениваться в качестве уважительной причины предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, если условия дорожного движения и поведение всех участников этого движения будут находиться в пределах допустимых норм и не будут способствовать возникновению дорожно-транспортных происшествий (там же, абз. 4).

Проблемность прямого действия нормы конституции особенно ощутима тогда, когда такая норма носит концептуальный характер. Конечно, зачастую судьба таких норм — находиться именно в основном законе. Однако при этом они могут оставаться, образно говоря, «нормой-лозунгом» или «нормой-загадкой».

Примеры того и другого порядка мы находим в нашей Конституции. Так, согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В ч. 2 записано, что

¹ Российская газета. 2018. 6 июля; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 8.

народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Простому гражданину не очень понятно, что такое «суверенитет», что под ним понимается, какая власть народа здесь подразумевается. Такому «познавателю» Конституции приятно уже то, что в любом случае это власть именно народа, частью которого он себя вправе считать. Есть согласие с таким лозунговым применением Конституции. Читая далее ч. 3: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы», человек обнаруживает (может узнать), что выборы как высшее выражение власти имеют место, а вот референдумов очень мало на муниципальном и региональном уровнях, а на федеральном их вообще нет. И лозунговое действие Конституции становится для него еще более понятным, поскольку согласуется с надеждой на будущее.

Но гораздо труднее обеспечить прямое действие норм Конституции, если они, как сказано, являются «нормами-загадками». Для примера обратимся к ст. 10 Конституции РФ: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Уже при учреждении Основного закона эту норму хотя и ввели в него, но тут же и нарушили, поскольку в ст. 11 включен в систему федеральной государственной власти Президент Российской Федерации, отнести его к одной из трех ветвей нельзя, и сразу появилась трактовка Президента как самостоятельной и, конечно, первой ветви под названием президентской власти. Далее убедительные аргументы относительно необоснованности включения статьи о прокуратуре РФ (ст. 129) в главу 7 Конституции «Судебная власть» были услышаны, в феврале 2014 г. поправкой к Конституции отразили иное наименование главы 7 — «Судебная власть и прокуратура». Если будут услышаны критические замечания ученых, не исключено включение в Конституцию глав об избирательной власти, о контрольно-надзорной власти и др.

Возможности применения норм Конституции Российской Федерации

И все же далее надо констатировать, что прямое концептуальное действие Конституции РФ не снимает вопрос о возможности/невозможности прямого применения конституционных норм. Разберемся с этим на следующем примере.

Исходя из ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, Верховный Суд РФ в Постановлении от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении

правосудия»² записал, что суд непосредственно применяет нормы Конституции РФ, когда придет к убеждению: что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей; что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции (подп. «б» и «в» п. 2 постановления). Получалось, таким образом, что любой суд общей юрисдикции мог выступать своеобразным толкователем Конституции, ее оценщиком, в том числе и на предмет прямого действия Основного закона и его непосредственного применения.

Потребовалось несколько лет, чтобы возникло обращение в Конституционный Суд РФ, и он принял Постановление от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126, 127 Конституции Российской Федерации»³. Говоря обобщенно, Конституционный Суд РФ записал в этом документе: на конституционном уровне закреплено, что выводы других судов о неконституционности закона не могут сами по себе послужить основанием для его официального признания не соответствующим Конституции РФ и утрачивающим юридическую силу. Суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ федерального закона или закона субъекта РФ, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности этого закона. То есть именно Конституционный Суд РФ и только он может определить, что акт противоречит Конституции РФ и не подлежит применению. Не очень понятно, но остается фактом то, что Верховный Суд РФ лишь в 2013 г. поправил свое постановление.

Это были внутренние сложности. Но возникла и непростая внешнеполитическая ситуация по поводу непосредственного применения. Она касается ч. 4 ст. 15 Конституции РФ: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Но как быть в ситуации, когда положения международно-правового документа противоречат Конституции РФ? Один подход состоял в том, что как будто бы на основе приведенной нормы Основного закона надо применять международную норму и не применять наше конституционное предписание. Однако есть и другой подход, он обусловлен ст. 22 «Особый порядок выражения согласия

² Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

³ СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

на обязательность для Российской Федерации международных договоров» Федерального закона от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации», которая гласит: «Если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции Российской Федерации, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона *только после внесения соответствующих поправок в Конституцию* (курсив мой — С.А.) Российской Федерации или *пересмотра ее положений* в установленном порядке».

Как можно видеть, в отношении международных актов и норм непосредственное действие и применение Конституции РФ происходит по принципу незыблемости ее положений — если появилось нечто в международных актах или же решениях международных судов, к чему России вроде бы следует присоединиться, то уже при их одобрении нашим государством надо определиться с соответствием Конституции, при необходимости сделать конституционный текст адаптированным к международным актам и реалиям.

Примеры такого рода есть в конституционной истории России. Так, Верховный Совет РСФСР постановлением от 22 ноября 1991 г. принял Декларацию прав и свобод человека и гражданина⁴. Как говорилось в преамбуле, Верховный Совет принимает Декларацию: «Утверждая права и свободы человека, его честь и достоинство как высшую ценность общества и государства, отмечая необходимость приведения законодательства РСФСР в соответствие с общепризнанными международным сообществом стандартами прав и свобод человека». Ряду комитетов Верховного Совета было поручено подготовить предложения по приведению законодательства РСФСР в соответствие с положениями этой Декларации и внести их на рассмотрение Верховного Совета РСФСР. А при реформе Конституции РСФСР от 21 апреля 1992 г. в нее были включены главы 5 «Права и свободы человека и гражданина» и 6 «Обязанности граждан Российской Федерации», отражающие, с необходимыми коррективами, положения международных документов.

Обращаясь к вопросу о непосредственном действии Конституции РФ, Конституционный Суд сформулировал в ряде своих решений позицию, суть которой кратко можно изложить так: правила Конституции РФ остаются незыблемыми, действуют и применяются в том виде, как сформулированы, включая и заложенные в них идеи и смысл.

К сожалению, чаще не в плане международных документов, а во внутреннем аспекте мы попадаем в тупик в части того, что законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, «не

должны противоречить Конституции Российской Федерации», а мы приходим в состояние озадаченности от сложности выводов. То есть порой имеет место парадоксальная ситуация, когда «конституционная икона» висит, а текущее законодательство правится как угодно, и в этом трудно обнаружить противоречие с Конституцией и ее неприменение.

Достаточно яркий пример в этом плане — действие и применение норм Конституции о местном самоуправлении — ст. 12 и главы 7 «Местное самоуправление». Как известно, за период действия Конституции 1993 г. появились два федеральных закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — 1995 г. и 2003 г. Хотя в ряде направлений регулирования организации и деятельности местного самоуправления они различаются, но все же ориентировались на развитие самостоятельности местного самоуправления.

Парадоксально, но факт: мы не можем сказать, что эти акты противоречили и противоречат Конституции РФ. Но вот какая история: после принятия Федерального закона 2003 г. уже само его введение в действие не один раз переносилось, а за истекшие годы порядка 150 раз вносились изменения и дополнения в этот закон. Они касаются практически всех аспектов — системы и уровней местного самоуправления, включая упразднение отдельных его звеньев, моделей и порядка выборов депутатов и должностных лиц местного самоуправления, их полномочий, организационной зависимости органов местного самоуправления от органов государственной власти субъектов РФ и др.

Естественно возникает сам по себе вопрос: не получается ли, что идеи Конституции о местном самоуправлении формальны и допускают разные пути их применения, которые, исключая друг друга, тем не менее не могут быть названы противоречащими Конституции — ведь самого местного самоуправления такие реформы не отрицают?

Допускает ли стабильность Конституции динамику конституционного регулирования?

В конституционной теории почти непреложен принцип: с одной стороны, конституция являет собой пример стабильности, поскольку ее положения действуют и применяются многие десятилетия. С другой стороны, конституция должна оставаться актом динамичным, т.е. как-то реагировать на изменения, происходящие в стране, ее политической системе, внутреннем устройстве и т.п.

Отсюда родились два несовпадающих представления о свойствах основного закона.

Одно состоит в том, что при непременно сложном варианте его изменения все-таки конституционное реформирование допускается — с соблюдением

строгости отбора новых правил, гласности их обсуждения, высокой планки подачи голосов за поправки и т.д.

Другое же состоит в неизбежности текста конституции, т.е. невозможности правки одних его норм и сложном пути изменения других, хотя все же и допускаемом. Как же реагировать на эволюции в мире, окружающем конституцию? Для этого родилось понятие «живая конституция». Суть его состоит в том, что либо законодатель, либо орган конституционного контроля трактуют конституцию и «плавно» вводят новые (обновленные) правила действия и соответственно применения ее норм.

Идея «живой конституции» пришла в конституционное право из США, где сначала приняли не поддающуюся изменениям Конституцию, а потом, когда поняли, что динамика общественно-политического развития делает неизбежными какие-то коррективы, решили их производить не в парламенте, где всегда кипят межпартийные страсти, а решениями Верховного Суда, в который хотя попасть можно лишь при партийной поддержке, но далее судьям следует держать себя умеренно и подчиняться закону, а не партийным указаниям, к тому же выполняют свои полномочия они пожизненно и формально от прежних «доверителей» не зависят.

В нашей стране идея «живой конституции» и Конституционного Суда как ключевого «игрока» на этом «поле» тоже стала привлекательной — судьи могут попасть в Конституционный Суд при благосклонности Президента РФ, который формально к партиям вроде не принадлежит, и обеих палат Федерального Собрания РФ (хотя формально их назначает Совет Федерации), судьи получают свои полномочия на долгий срок — до 70 лет, а руководство практически на пожизненно. Помимо прочего, судьи очень квалифицированные люди, ведь им положено до утверждения иметь не менее 15 лет юридической практики, большинство обладают степенью доктора юридических наук.

В определенной мере идея «живой конституции» выглядит привлекательной. Однако непременно с учетом того, о чем идет речь. К примеру, в Конституции РФ в ст. 102 и 103 записано, что постановления соответственно Совета Федерации и Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа парламентариев в палате, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ. Возник вопрос о том, как трактовать «общее число» — от конституционно установленного, от общего числа избранных, реально на данный момент состоящих в палате, или от общего числа присутствующих на заседании? По этому поводу Конституционный Суд РФ дал толкование, что надо считать от конституционного большинства. Это толкование позитивно принято и практикой, и наукой.

Однако порой сформулированные Конституционным Судом РФ позиции могут приветствоваться, в том числе и автором данной статьи, но все же

недостаточно их изложения только в акте Конституционного Суда, они заслуживают конституционного уровня.

Яркий пример на этот случай связан с трактовкой местного самоуправления. Статья 12 Конституции гласит: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Отсюда возникло суждение о том, что властью народа является государственная власть, а местное самоуправление — нечто подобное общественному самоуправлению. Странников этого подхода не останавливало даже то, что ст. 12 находится в главе 1 Конституции, посвященной основам конституционного строя, тем самым как бы обозначая — вместе со ст. 3 — роль местного самоуправления в системе народовластия. По этому поводу должен был обозначить соответствующую позицию Конституционный Суд РФ. В Постановлении от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» Конституционный Суд РФ определил, что *местное самоуправление и его органы являются видом публичной власти*. Тезис о том, что публичная власть может быть не только государственной, но и муниципальной, Конституционный Суд повторил также в своем Постановлении от 15 января 1998 г. «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”». Таким образом, *государственная власть и муниципальная власть являются разновидностями единой публичной власти народа* в Российской Федерации. На сегодня отнесение муниципальной власти к публичной власти никем не оспаривается.

Обратим внимание еще на одно постановление Конституционного Суда РФ — от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». Как отметил Конституционный Суд, самостоятельность местного самоуправления, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и *базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней* — на основе баланса

интересов — межуровневого взаимодействия... В силу статей 72 (п. «н» ч. 1) и 76 (ч. 2) Конституции РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления — *как имеющее своей целью обеспечение принципиального единства системы публичной власти* в Российской Федерации — отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Тем самым предполагается, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, что органы государственной власти призваны оказывать на местное самоуправление регулирующее воздействие, в частности путем определения основных, принципиальных параметров организационного устройства муниципальной власти и взаимосвязей между ее элементами, обусловленных конституционно-правовой природой местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, наиболее приближенного к населению, и учитывающих необходимость достижения с участием местного самоуправления конституционных целей государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации. Далее Конституционный Суд подчеркнул: вопросы организационного устройства муниципальной власти, имеющие сугубо местный характер применительно к обеспечению эффективного и ответственного решения вопросов местного значения в интересах населения, гарантированию прав и свобод граждан, проживающих на соответствующей территории, *приобретают государственное значение с точки зрения реализации посредством местного самоуправления принципов народовластия, относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации*. Вне сомнения, это важные позиции. Но им место все же в самой Конституции РФ.

Какие дополнения помогли бы обеспечению прямого действия и непосредственного применения Конституции РФ?

Хотелось бы тезисно изложить свои предложения о том, что следовало бы перенести из текущего законодательства в Конституцию РФ в целях усиления ее прямого действия и применения.

По нашему мнению, это могут быть — как минимум — следующие положения:

1. Категория «гражданское общество». Напомним, что она отражалась в проекте Конституции РФ, подготовленном Конституционной комиссией, созданной в 1990 г. 1-м Съездом народных депутатов РСФСР. Теперь данное понятие используется (встречается) в некоторых федеральных законах, причем без определения, что это, разъяснения со-

держания категории — например, Федеральный закон 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации». Нельзя исключать, и на этот счет вносились предложения в литературе, что в Конституции РФ надо найти место отдельной главе о гражданском обществе, его определении, составных демократических институтах (элементах).

2. Заслуживает «поднятия» на конституционный уровень ряд прав и свобод человека и гражданина. В частности, речь идет о новых вариантах реализации традиционно известных публичных прав. Например, в Конституции РФ зафиксировано просто «право на объединение» — ст. 30. Но есть ведь право именно на общественные объединения, на их создание с отражением публичных целей таких объединений. А в наши дни требует конституционного ответа и вопрос о том, есть ли у граждан право на интернет-сообщества. Такие права граждан, как участие в публичных обсуждениях важных вопросов общественной и государственной жизни, в публичных слушаниях, правотворческая инициатива, право общественной интернет-инициативы, — могут предполагать конституционную основу.

Требуют конституционного обозначения: право на занятие политической деятельностью и ее характеристики, включая категории политических партий, общественных движений и т.п. В советский период на конституционном уровне было закреплено право на критику. Сейчас оно лишь косвенно отражено в Федеральном законе об обращениях граждан, но безудержно и зачастую по-хамски используется в Интернете. Частная жизнь граждан хотя и имеет защиту в Конституции РФ, однако положения Основного закона не соблюдаются, что особенно относится к публичным личностям в политике и творческой среде.

Соответственно, требует конституционного уровня закрепления право на общественный контроль, он должен осуществляться в целях оздоровления общественно-политического климата в стране, защиты чести и достоинства каждого человека, пресечения беспардонного вмешательства любого, в том числе и средств массовой информации, в дела, связанные с персональными данными личности и интересами государства.

3. На конституционном уровне следовало бы с позиций политического реализма и практической необходимости урегулировать ряд аспектов государственного бытия.

Полагаю, что федеративное устройство Российского государства сейчас «делает крен» в сторону авторитарности. Это особенно выражается в централизации государственного управления. Проводимые периодически смены руководства субъектов РФ акциями Президента Российской Федерации говорят о том, что у центра нет доверия к региональным структурам власти. Если учесть, что государственный бюджет страны «кроит» также центр, а в субъектах РФ более половины структур власти находятся в федеральном ведении и подчинении, получается, что

федерализм в немалой степени выглядит «декором» управления.

На федеральном уровне требует конституционного решения ряд проблем. В частности, уже давно ученые констатируют резкий перекокс государственной власти в пользу Президента РФ. Это было сделано в интересах первого Президента РФ, у которого не было контакта с парламентом и его палатами. Однако ситуация осталась без изменения. Более того, «чахлые» нормы об ответственности Президента РФ вообще были исключены из Конституции РФ 1993 г. Полагаем, что хотя бы общее правило об ответственности Президента РФ за свою деятельность, за соблюдение законодательства должно найти место в Конституции.

В свое время живо обсуждался вопрос о том, что формирование Правительства Российской Федерации не может быть исключительной прерогативой Президента РФ. Прежние политики и депутаты хотя бы добились в конце 1992 г. правила о том, что кандидатов на руководителей по ряду «силовых» ведомств Президент представляет на согласование в парламент. Сейчас только кандидатуру на пост Председателя Правительства РФ положено представлять в Государственную Думу на согласование. И окончательный отказ в согласии может вести к роспуску Государственной Думы. В ситуации, когда так называемая правящая партия имеет подавляющее большинство в Государственной Думе, когда председатель этой партии является доверенным лицом Президента и возглавляет Правительство, трудно представить какой-то спор между ними. Однако в целом обеспечение прочных позиций Государственной Думы и парламента — это задача конституционного уровня. Требуют решения, в том числе и в Основном законе путем поправок, такие вопросы: а) отказ в доверии и выражение недоверия Правительству не должны вести к роспуску Государственной Думы; б) недоверие Государственная Дума может выразить отдельному члену Правительства либо руководителю федерального органа управления; в) заслушивание годового доклада Правительства на заседании Государственной Думы должно завершаться принятием постановления об оценке его деятельности (сейчас этого не происходит).

В целом требуют решения на конституционном уровне другие вопросы, в немалой степени связанные с деятельностью палат Федерального Собрания. В частности, давно назрела необходимость изменения ст. 100 Конституции, согласно которой палаты обязаны заседать раздельно. По примеру других стран можно допускать порой совместные заседания и общее обсуждение палатами важных

государственных вопросов, а решения принимать раздельно. Должен иначе выглядеть парламентский контроль — и совместный для обеих палат, и раздельный. В 2005 г. принят Федеральный закон о парламентском расследовании палат Федерального Собрания, и при том, что в стране немало поводов для активизации данного направления парламентской деятельности, ни одного подобного расследования не состоялось. Нет ни одного случая, когда — по американскому образцу — было бы проведено парламентское расследование в одной из палат. Более того, работа парламентской комиссии по депутатской этике тщательно засекречена.

В завершение обобщим и выделим некоторые пути обеспечения прямого действия и применения Конституции РФ.

Во-первых, считаем необходимым разработать и принять все те законы, которые предусмотрены Конституцией и пока не приняты. Надо сделать непреложным тезис: если закон предусмотрен Конституцией, его следует принять. В частности, это относится в предусмотренному ст. 135 Конституции РФ федеральному конституционному закону о Конституционном Собрании. В ч. 1 ст. 137 сказано: «Изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта (курсив мой — С.А.) Российской Федерации». Этот акт также пока не принят.

Во-вторых, все законы периодически должны проходить оценку на предмет: а) соответствия Конституции; б) включения в них дополнительных положений, чтобы акты в больше мере способствовали реализации Конституции; в) необходимости перевода каких-то положений из текущих актов в Конституцию РФ.

В-третьих, особое внимание стоило бы обратить на формирование существующих государственных программ с позиций их способствования реализации Конституции РФ. В том числе стоило бы разработать отдельную государственную программу реализации Конституции Российской Федерации, в том числе с периодическим обновлением такой программы. Могут быть, и частично это делается, отдельные государственные программы — например, совершенствования федеративного устройства, национальной политики и межнациональных отношений.

Литература

1. Алебастрова И.А. Принцип социальной солидарности в конституционном праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И.А. Алебастрова. М., 2017. 42 с.

2. Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России : монография / А.В. Безруков. М. : Юстицинформ, 2018. 325 с.
3. Белов С.А. Конституционная модель легитимации решений органов международных организаций / С.А. Белов // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 2. С. 1–10.
4. Бондарь Н.С. Правосудие: ориентация на Конституцию : монография / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. М. : Норма: ИНФРА-М, 2018. 220 с.
5. Морозов А.Н. Конституционное отражение общепризнанных принципов и норм международного права / А.Н. Морозов // Журнал российского права. 2018. № 7. С. 33–45.
6. Невинский В.В. Прямое действие российской Конституции на перекрестке мнений конституционалистов / В.В. Невинский // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 2 (121). С. 31–35.
7. Хельгесен Я.Э. Сравнительный конституционализм — взгляд из Венеции. Венецианские каналы от национального права к транснациональному / универсальному праву (на англ. яз.) / Я.Э. Хельгесен // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1. С. 5–7.
8. Чиркин В.Е. Верна ли терминология о принятии поправок к Конституции Российской Федерации? / В.Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 3–7.
9. Чиркин В.Е. Как поправить неточности в формулировках части 2 статьи 5, части 2 статьи 11 Конституции РФ, если созыв Конституционного Собрания пока невозможен? / В.Е. Чиркин // Государство и право. 2018. № 2. С. 93–95.
10. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры / С.М. Шахрай. 4-е изд., изм. и доп. М. : Статут, 2017. 622 с.
11. Шустров Д.Г. Пределы изменения конституции и конституционный контроль за их соблюдением в России и постсоветских государствах: сравнительно-правовое исследование : в 2 т. / Д.Г. Шустров. М. : Юрлитинформ, 2018. Т. 1. 574 с.
12. Шустров Д.Г. Пределы изменения конституции и конституционный контроль за их соблюдением в России и постсоветских государствах: сравнительно-правовое исследование : в 2 т. / Д.Г. Шустров. М. : Юрлитинформ, 2018. Т. 2. 566 с.
13. Шустров Д.Г. Решение органа конституционного контроля по делам о проверке конституционности изменения конституции и его правовые последствия / Д.Г. Шустров // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 3. С. 2–8.
14. Эбзеев Б.С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года / Б.С. Эбзеев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 20–26.

ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА «ЮРИСТ» —
ЭТО ЛИДЕР ЮРИДИЧЕСКОЙ ПЕРИОДИКИ
В РОССИИ И СТРАНАХ СНГ, КОТОРАЯ ОБЪЕДИНЯЕТ
БОЛЕЕ 60 НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ ИЗДАНИЙ
ПО РАЗНЫМ ОТРАСЛЯМ ПРАВА