

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС

Любимов А.П.¹

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ВОПРОСЫ ТОЛКОВАНИЯ



Конституцию Российской Федерации не следует представлять только как набор формальных правил. Это основной правовой документ, обусловленный своим появлением и функционированием логикой развития российского государства, многонационального общества и гражданских институтов. При этом следует иметь в виду, что более чем за десятилетний период Российское общество и государство переходного периода постоянно подвергалось глубокому реформированию. А чем длительнее и богаче практика реализации конституционных норм, тем больше потребность в осмыслении и разъяснении конституционных правоотношений посредством официального их толкования. Общеизвестно, что в палатах Федерального Собрания, в научной среде и правоприменительной практике развертываются дискуссии по поводу ряда конституционных положений. Эти дискуссии имеют под собой определенные основания и, следовательно, не удивительно, что имеющиеся точки зрения, а равно отдельные комментарии Конституции Российской Федерации часто расходятся в понимании конституционной нормы. Можно надеяться, что толкования Конституции Российской Федерации помогут разрешить всякого рода научные или иные споры и облегчить применение конкретных конституционных норм на практике. Основным содержанием толкований и разъяснений конституционных норм являются попытки раскрыть механизм реализации конституционно-правовых норм с учетом практики и на основе истолкования Конституции Российской Федерации при проверке конституционности отдельных положений федерального законодательства, а равно законодательства субъектов Российской Федерации, а также определить адресатов соответствующих предписаний, понимание и взаимосвязь конституционных норм и отношений между ними, выделить основной и косвенный объект конституционных правоотношений в системе. В результате — это должно способствовать практической реализации Конституции Российской Федерации и всего законодательства в целом.

С конца 1993 года, после вступления в силу российской Конституции, принято значительное количество федеральных конституционных законов и федеральных законов. За это время принято более 1780 федеральных законов, из них изменениям и дополнениям посвящена почти

половина. Написано множество книг по конституционному праву, изданы комментарии по основным законодательным актам во всех отраслях российского законодательства. Вместе с этим все субъекты Российской Федерации приняли свои новые конституции или уставы. Это привело к тому, что проводимые системные официальные толкования ряда норм Конституции Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации нередко дают несколько иные трактовки, нежели в изданных ранее трудах по конституционному (государственному) праву, а равно комментариях конституции. Правовое официальное толкование направлено на выяснение того, какой смысл вкладывали разработчики в соответствующие нормы, что способствовало их принятию, как конституционные нормы взаимосвязаны. Полагаем важно подняться над левыми и правыми политическими пристрастиями и взглянуть на конституционные и иные правоотношения с юридической позиции специалистов-профессионалов.

Как свидетельствует история, а также драматические события 1993 года, предшествовавшие принятию Конституции Российской Федерации, по мере стабилизации ситуации в стране обнаруживаются некоторые конституционно-правовые пробелы. Особенно по вопросам развития гражданского общества и правового государства. Разработчикам не удалось полностью избежать так называемых «первоначальных» пробелов в Конституции Российской Федерации, изначально остались открытыми вопросы, которые должны были получить конституционное решение. Можно сделать предположение, что принцип конституционализма в Конституции Российской Федерации проведен еще не в полной мере, а в обществе реализуется инертно. Как показывает практика Конституционного Суда Российской Федерации, он требует всякий раз толкований конституционных норм, а также введения некоторых ограничений в функционировании субъектов конституционных правоотношений в интересах решения государственных задач, предусматривать механизмы контроля за властью. В этой части приходится констатировать некоторую пробельность конституционного законодательства: например, отсутствие Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании», федеральных законов об обращениях граждан,

¹ Любимов Алексей Павлович — доктор юридических наук, начальник Отдела Правового управления Аппарата Государственной Думы, профессор Государственного Университета — Высшая Школа Экономики. Член Российского Союза Журналистов. Автор книг «Парламентское право в России. Основные источники», «Лоббизм как конституционно-правовой институт», «Конституция Российской Федерации. Альбом», «Классификация видов лоббизма», «Правовые институты демократии России и стран Европы. Выборы, лоббизм и парламентаризм» и др.

лоббизме, об общественных стандартах и частных интересах, о нормативных правовых актах и порядке их принятия и др. Между тем развитие гражданского общества и гражданских институтов неизбежно влечет за собой постановку многих «неудобных» для органов государственной власти вопросов: как для исполнительной власти, так и для законодательной (представительной). Свидетельство тому — последние изменения в Федеральном конституционном законе «О референдуме в Российской Федерации», ограничивающие проведения референдумов. Неоднократное реформирование органов государственной власти (органов исполнительной и судебной власти. Совета Федерации, Государственной Думы, постоянное и существенное изменение количества, наименований и составов комитетов, комиссий в палатах Федерального Собрания и т.д.) также подтверждает отсутствие ясности в приоритетах самих этих органов. Власть, не ограниченная в достаточной степени правом, а право, не обеспеченное соответствующим эффективными средствами и механизмами — бесперспективно.

Толкования Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе преследуют цель восполнить существующие пробелы. Российская концепция права, в прошлом, чаще всего ориентировалась на то, что пробелы в законодательстве восполняет сам законодатель. С принятием новой федеральной Конституции в этом частично участвуют и суды посредством толкования, прецедентных решений и др. Однако, как свидетельствует практика, во многих странах под видом толкования пытались сформулировать новые правовые нормы. Истории известно множество подобных примеров. Схожие попытки заметны и в России.

Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих решений обращает внимание и на то, что отсутствует в Конституции Российской Федерации, как отдельные нормы взаимосвязаны между собой по сути и конституционной логикой, исходя из этого делаются определенные, акцентированные выводы. Применительно к данным случаям имеет значение и особые мнения членов Конституционного Суда Российской Федерации, которые не совпадают в определенной части с мнением суда. В частности, в одном из Особых мнений члена Конституционного Суда было замечено отсутствие в Конституции Российской Федерации нормы об отзыве депутата, не оправдавшего доверия избирателей, и умолчание истолковывалось как обязывающее не только федерального законодателя, но законодателей субъектов Российской Федерации воздерживаться от введения данного института (см.: СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348). В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации это Особое мнение не нашло отражения.

Таким образом, толкования Конституционного Суда Российской Федерации не только полностью ориентированы на официальную позицию Конституционного Суда Российской Федерации, но и дают широкий спектр концептуальных подходов к применению конституционных

норм. Это особенно важно, учитывая прямое действие конституционных норм. Однако следует помнить, что из позиции суда далеко не всегда ясно, кто является адресатом (адресатами) нормы, кто и в какой форме призван ее реализовывать. При этом формы реализации зависят от характера конституционного толкования, а также соответствующего предписания: управомочивающего, обязывающего, запрещающего или констатирующего. Вместе с тем норма может иметь многоуровневую структуру и быть рассчитана на реализацию разными субъектами правоотношений, в различных формах.

Толкования Конституционного Суда Российской Федерации ориентированы на правовое понимание, применение и решение вопросов конституционного характера. Они призваны помочь определиться с механизмами обеспечения процесса реализации конституционных норм, выбрать необходимые средства защиты прав и свобод человека и гражданина, а так же интересов политических партий, общественных объединений, организаций и предприятий различных форм собственности.

Системное толкование конституционных положений (норм), даваемое Конституционным Судом Российской Федерации, имеет важное значение для судебной и иной правоприменительной практики. Оно обязательно для всех предприятий, учреждений, органов государственной власти, должностных лиц, граждан и их объединений. Признавая и подчеркивая официальный характер толкований норм Конституции Российской Федерации, а также обязательность соблюдения конкретных норм Конституции Российской Федерации, следует отметить, что некоторые содержащиеся в опубликованных постановлениях Конституционного Суда истолкования и выводы могут подвергаться научной критике, а также приводить к нестыковке их на практике и в законодательстве. Данный вывод легко проверить, поскольку вместе с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации опубликовываются одно или несколько Особых мнений судей Конституционного Суда Российской Федерации, которые, как отмечено выше, не совпадают с решением суда. Обнародование научной и практической спорности отдельных результатов толкования Конституции призвано высветить масштаб и суть толкований, многоаспектность и комплексность проблемы и тем самым обеспечить глубину и объективное понимание, а также практическую ориентацию адресатов соответствующих конституционных норм.

Необходимость в толкованиях отдельных норм и положений Конституции Российской Федерации диктуется во многом состоянием федерального и регионального законодательства. Федеральное и региональное законодательство нестабильно (наличие множества изменений и дополнений), в ряде случаев противоречиво, пробельно и имеет отпечаток явных лоббистских усилий определенных сил. Законодательный процесс переносится реальное противостояние должностных лиц и олигархов, политические и экономические противоречия федерального центра и регионов, а

Толкования Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе преследуют цель восполнить существующие пробелы. Российская концепция права, в прошлом, чаще всего ориентировалась на то, что пробелы в законодательстве восполняет сам законодатель. С принятием новой федеральной Конституции в этом частично участвуют и суды посредством толкования.

Толкования Конституционного Суда Российской Федерации не только полностью ориентированы на официальную позицию Конституционного Суда Российской Федерации, но и дают широкий спектр концептуальных подходов к применению конституционных норм.

также противоречивость, в некоторых случаях нелегитимная, отдельных норм законодательства субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем следует отметить, что текст Конституции Российской Федерации содержит ряд норм, вступающих в определенное противоречие с характеристикой правового государства. Прежде всего, сюда относятся неопределенность и ненадлежащий характер некоторых формулировок, призванных гарантировать права человека. Например, в федеральной Конституции гарантируется право на суд присяжных и предварительный судебный контроль за законностью и обоснованностью ареста и одновременно в Заключительных и переходных положениях второго раздела Конституции Российской Федерации объясняется, что реальность этих прав зависит от усмотрения законодателя в будущем. До сих пор суды присяжных действуют не во всех субъектах Российской Федерации. Кроме того, одновременно провозглашается приоритет прав человека и гражданина и объясняется, что права человека могут быть ограничены другими конституционно значимыми ценностями. Такого рода формулировки и неопределенные гарантии нуждаются в первоочередном толковании со стороны Конституционного Суда Российской Федерации. Надлежащее, с точки зрения ценностей правового государства, толкование отдельных положений Конституции Российской Федерации — это важная легитимная форма реализации конституционной модели, которая имеет свои объемы и пределы.

На толкованиях Конституции Российской Федерации не может не сказываться фактор сильной президентской власти, а равно ее общая характеристика, которую обуславливают некоторые принципиальные положения, выводимые из контекста всей конституционно-правовой области, а возможно и государственной политики.

Конституция Российской Федерации как документ очень емкий, а ее нормы специфичны в том смысле, что, с одной стороны, некоторые из них рассчитаны на широкое применение и поэтому у основателей Конституции было стремление сформулировать нормы Конституции максимально полным и понятным для использования те-

ми, кто не имеет специального юридического образования. С другой стороны, есть нормы, адресованные правоприменителям, и их реализация по отдельным категориям дел требует специальной подготовки. Поэтому при уяснении определенных положений Конституции важно использование некоторых постановлений Конституционного Суда Российской Федерации о проверке конституционности отдельных норм федерального и регионального законодательства, где содержатся определенные истолкования норм Конституции Российской Федерации, которые имеются к настоящему времени. Позиция автора

состоит в том, чтобы, с одной стороны, помочь желающим ориентироваться «работать и жить по Конституции», а, с другой стороны, показать масштаб конкретной реализации Конституции Российской Федерации, проблемы и примеры решений Конституционного Суда, где содержатся такого рода истолкования. Кроме того, некоторые нормы федерального и регионального законодательства, послуживших основанием для постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, уже приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации. В других случаях законы заменены на новые. Например, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 1999 года «по делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части

первой статьи 232, части четвертой статьи 248 и части первой статьи 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросами иркутского районного суда Иркутской области и советского районного суда города Нижний Новгород». В постановлении говорится о несоответствии указанных выше положений Уголовно-процессуального кодекса РСФСР Конституции Российской Федерации. Но в 2003 году вступил в силу новый Уголовно-процессуальный кодекс, и использование данного постановления кажется нецелесообразным. Однако такого рода решения Конституционного суда приводятся сознательно и представляются весьма любопытными и даже полезными для правоприменительной практики, в качестве примеров истолкования отдельных норм Конституции Российской Федерации.

На толкованиях Конституции Российской Федерации не может не сказываться фактор сильной президентской власти, а равно ее общая характеристика, которую обуславливают некоторые принципиальные положения, выводимые из контекста всей конституционно-правовой области, а возможно и государственной политики.